Betrachtungen

zur

Finanzpolitik der Deutschen Reichspost 1924—1926

Inauguraldissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde der Hohen Philosophischen Fakultät der Universität Marburg

Vorgelegt von

Rudolf Bode, Diplomvolkswirt

aus Berlin-Charlottenburg

Genehmigt von der Philosophischen Fakultät der Universität Marburg/Lahn

Marburg 1927.

Datum der Annahme: 18. Januar 1927
Datum der mündlichen Prüfung: 23. Februar 1927
Berichterstatter: Geh. Reg.-Rat Prof. Dr. Walter Troeltsch.

Meinem Vater

Vorwort.

Ueber das Thema dieser Arbeit ist in früheren Jahren schon des öfteren gehandelt, zuletzt noch in einer Dissertation von Postassessor Raabe über „Die Verlustwirtschaft der Reichspost- und Telegraphen-Verwaltung seit dem Kriege, ihre Ursachen und die Mittel zu ihrer Behebung" (ungedruckt), eine Dissertation, die durch die Kriegs- und die ersten Inflationsjahre zeitlich begrenzt ist. Vorliegende Arbeit ist insofern eine Fortsetzung dieser Abhandlung, als sie die zeitlich folgenden Jahre in den Mittelpunkt der Betrachtungen zieht. Nicht dagegen ist sie als Fortsetzung insofern anzusprechen, als sie vor allem methodisch ganz andere Wege geht. Auf die Arbeit von Raabe sowohl, wie auf die im Literaturverzeichnis genannte von Krämer, die nur wenige Seiten umfaßt, ist nicht eingegangen.

Die Untersuchung ist Anfang 1927 abgeschlossen, doch sind einige wichtige Zahlenreihen aus der kurz vor Drucklegung der Arbeit erschienenen Jahresnachweisung für 1926 in einer „Ergänzung" am Schluß beigefügt. An den entsprechenden Stellen ist in der Arbeit auf diese Ergänzung hingewiesen.

Für wertvolle Unterstützung bezüglich der Erschließung des Materials sage ich an dieser Stelle Herrn Reichstagsabgeordneten Morath (Mitglied des Verwaltungsrats der DRP) meinen Dank. Mit Rat und Tat, insbesondere bei der Sichtung des umfangreichen Stoffes, stand mir mein verehrter Lehrer, Herr Geh. Reg.-Rat Prof. Dr. W. Troeltsch, zur Seite.

Charlottenburg, im August 1927.

R. Bode, Diplom-Volkswirt.

Inhalt.

Quellen und Literatur.

I. Die Quellen:

Die Voranschläge der DRP für die Jahre 1924, 1925, 1926.

Die Jahresnachweisungen der DRP für die Jahre 1924, 1925.

Die Geschäftsberichte der DRP für die Jahre 1924, 1925.

Die Monatsberichte der DRP für 1926.

Die Jahresberichte für 1925 der österreichischen, schweizerischen, schwedischen und norwegischen Post.

Das Reichspostfinanzgesetz (RPFG).

II. Literatur:

Emil Sax: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft. 2. Auflage 1918—1922.

Werner Sombart: Der moderne Kapitalismus II, 1, Dritter Hauptabschnitt: Verkehrswesen. V. Auflage 1922, Verlag Duncker & Humblot.

Adolf Wagner: Gebührenlehre. Leipzig 1890.

Gottfried Zoepfl: Die Finanzpolitik der Verkehrsanstalten. 1898.

Gebbe: Das Wesen der Bilanz und der laufenden Buchführung und die Aufstellung der Bilanzen bei der DRP. Bd. 80 der Sammlung „Post und Telegraphie in Wissenschaft und Praxis".

Dr. Krämer: Die Finanzen von Reichsbahn und Reichspost seit der Währungsstabilisierung. (In Finanz-Archiv 1926, Bd. 1, S. 101 ff.)

Die Fachzeitschriften: Blätter für Post und Telegraphie, Deutsche Postzeitung, Unter dem Reichsadler, Deutsche Verkehrszeitung.

III. Abkürzungen:

DRP = Deutsche Reichspost.

RPM = Reichspostministerium.

RPFG = Reichspostfinanzgesetz.

VR = Verwaltungsrat.

Einleitung.

Das Ziel allen Wirtschaftens ist die Erreichung höchster Zweckmäßigkeit in der Bedarfsbefriedigung. Eine ökonomische Untersuchung der DRP, als eines Instituts, das innerhalb der Volkswirtschaft bestimmte Funktionen, z. B. die der Nachrichtenübermittlung, ausübt, fragt also nach den Maßnahmen, die die höchste Zweckmäßigkeit in der Erfüllung dieser Funktionen anstreben. Solche Maßnahmen liegen nicht nur auf dem Gebiete der Produktivität, sondern beispielsweise auch auf dem der Tarif- und Besoldungspolitik. Ebenso spielen Fragen der Organisationsform, Probleme des Berufsbeamtentums usw. hinein. Unter diesem Gesichtswinkel hat vorliegende Arbeit das Institut der Deutschen Reichspost zu betrachten und darzustellen versucht.

Der Grad der Zweckmäßigkeit zeigt sich bei der Privatwirtschaft in der Rentabilität. Die Post steht — als Staatsbetrieb — nach Meinung einiger Theoretiker außerhalb des kapitalistischen Nexus. Demnach müßte sich der Grad der Zweckmäßigkeit bei ihr nicht in der Rentabilität ausdrücken, sondern in etwas anderem. Es soll zugegeben werden, daß bei der Post die Rentabilität nicht in dem Maße Ausdruck des Grades der Zweckmäßigkeit ist, wie bei Unternehmungen, die rein kapitalistische Betriebe sind. Es wird zu zeigen sein, daß die DRP — sich ihrer Funktionen als Staatsbetrieb wohl bewußt — Aufgaben übernimmt, die zwar volkswirtschaftlich sehr wichtig sind, aber die Rentabilität erheblich beeinträchtigen. Insofern ist also die Rentabilität der DRP sicher nicht in dem Maße Ausdruck des Grades der Zweckmäßigkeit wie bei der privaten Wirtschaft. Es ist deshalb nicht statthaft, etwa den Betriebsüberschuß zum Kapital in Beziehung zu setzen und die Höhe der Verzinsung des in der Post investierten Kapitals zu errechnen, zumindest darf man aus dem Ergebnis keine falschen Schlüsse ziehen. Viele und gerade die größten Privatunternehmungen gewähren heute sicher eine viel höhere Verzinsung, sie sind aber nicht wie die Post mit Aufgaben belastet, die die Rentabilität beeinträchtigen. Trotz dieser Erwägungen darf man jedoch bei Untersuchung des Zweckmäßigkeitsgrades der Post ihre Rentabilität, d. h. ihre Reinüberschüsse, nicht ganz außer acht lassen. Wenn auch ein Vergleich mit der Rentabilität privater Unternehmen nicht statthaft ist, so kann doch das Verfolgen der Betriebsüberschüsse von Jahr zu Jahr, der Vergleich also nicht mit den Reingewinnen privater Unternehmen, sondern mit den eigenen in früheren Jahren, möglicherweise zu Schlüssen führen, die für die Erkenntnis des Erfolgs wichtig sind.

Allerdings kann man sich nicht damit begnügen, aus Symptomen auf die ökonomische Fortentwicklung der Post zu schließen, sondern

man wird sofort weiter fragen müssen, welche Maßnahmen überhaupt — also rein theoretisch — möglich sind, um den Betrieb zu rationalisieren und damit die Rentabilität zu steigern. Dann hat man das Fundament für die rein empirisch-realistische Untersuchung, *welche* von den möglichen Maßnahmen *tatsächlich* ergriffen worden sind, und diese Untersuchung wird einen Hauptteil vorliegender Arbeit ausmachen.

Natürlich wird die Rentabilität nicht allein bestimmt durch die Rationalität des Betriebes, also durch den Stand der Produktivität, sondern weiterhin wie bei jedem Unternehmen durch den Absatz, die sog. Verkehrs-Intensität, einerseits und durch die erzielten Preise andererseits. Es ist also neben der Entwicklung der Produktivität die Entwicklung des Verkehrs, der Verkehrsbedürfnisse und die der Preise, der *Tarife* zu untersuchen.

Auf der anderen Seite stehen die *Ausgaben*. Ihre Entwicklung in ihrer Totalität sowohl wie in ihrer Gliederung zu untersuchen ist eine der vornehmsten Aufgaben dieser Arbeit.

Damit ist jedoch der Kreis der Probleme noch nicht geschlossen. Die bisher genannten Punkte haben alle *ein* Gemeinsames: sie betreffen die *Leistungen* der Post im Rahmen ihres Funktionsradius für die Volkswirtschaft, und ich habe sie deshalb (der Terminologie Sombarts folgend, s. Mod. Kapital. 5. Aufl. II, 1 S. 235) unter der Überschrift „*Die Post als Leistungsorganisation*" zusammengefaßt.

Alle Fragen dagegen nach der Bedeutung des Reichspostfinanzgesetzes etwa, oder nach Wesen und Berechtigung des Berufsbeamtentums usw. gehören in einen anderen Zusammenhang. Es sind Fragen nach der *Betriebsform*, ob sie handwerklich oder kapitalistisch, oder genossenschaftlich oder staatlich sei. Diese teils ökonomischen, teils soziologischen Fragen habe ich in einen zweiten Hauptteil meiner Arbeit verwiesen, der (wieder nach der Terminologie Sombarts) die Überschrift „*Die Post als Betriebsorganisation*" trägt.

Innerhalb dieses Systems hoffe ich, alle wesentlichen Probleme und Tatsachen aus der letzten Entwicklung der DRP erfassen zu können. Dabei ist zu betonen, daß kein geschlossenes ökonomisches System der Postwirtschaft gegeben werden soll, sondern lediglich die Probleme, die in den drei Jahren von Ende 1923 (Währungsstabilisierung) bis Ende 1926 hervorgetreten sind.

Erster Hauptteil.

Die Post als Leistungsorganisation.

I. Kapitel.

Der finanzielle Stand der Deutschen Reichspost (1924—1926).

§ 1.

Von der kameralistischen zur kameralistisch-kaufmännischen Rechnungslegung.

In der Einleitung sind die einzelnen Faktoren, die auf den finanziellen Status der DRP einen Einfluß ausüben, genannt. Ihre Entwicklung in den drei Jahren der Betrachtungsperiode untersuchen die beiden folgenden Kapitel (II und III). In diesem ersten Kapitel soll zunächst der tatsächliche Stand der Postfinanzen aufgedeckt werden. Das Ergebnis dieser Arbeit wird also an dieser Stelle vorweg genommen, die Gründe dagegen, die zu diesem Ergebnis führten, erst hinterher behandelt.

Den tatsächlichen Stand der Postfinanzen erkennt man am besten durch eine Exegese der Voranschläge und Jahresnachweisungen der DRP, also der Soll- und Istrechnungen. Es liegen drei Voranschläge (1924, 1925, 1926) und zwei Jahresnachweisungen (1924, 1925) vor. Die Geschäftsberichte der DRP kommen hierbei zunächst nicht in Betracht, da ihr Zahlenmaterial vielfach etwas summarisch und überhaupt mehr auf das Verständnis der breiteren Oeffentlichkeit zugeschnitten ist.

Schon ein erster flüchtiger Blick in die Voranschläge und Jahresnachweisungen läßt erkennen, daß sich das äußere Bild dieser Hefte verändert hat. Noch der Voranschlag für 1924 gliederte sich nach der alten kameralistischen Methode in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Teil. Diese Teilung hat nach der Verselbständigung der DRP einer anderen Platz machen müssen. Heute gliedern sich diese Rechnungen der DRP nach „Betrieb" und „Anlage". Dabei sind

a) auf Betrieb alle Einnahmen und Ausgaben genommen, die eine Vermehrung oder Verminderung des Gesamtvermögens der DRP bedeuten und demgemäß in die Gewinn- und Verlustrechnung gehören, also alle Betriebseinnahmen und alle zur Aufrechterhaltung des Betriebes erforderlichen Ausgaben;

b) auf Anlage alle Einnahmen und Ausgaben genommen, bei denen dem Kassenzugang eine Verminderung, dem Kassenabgang eine Vermehrung eines Vermögensbestandteils gegenübersteht (s. Voranschlag für 1926, I. Allgemeines).

Durch diese Aenderung werden die Voranschläge und Jahresnachweisungen zu ganz klaren, übersichtlichen Gebilden, aus denen man sich alle Zweifelsfragen mit Sicherheit beantworten kann.

Neben diesen Soll- und Ist-Rechnungen veröffentlicht die DRP noch eine jährliche Bilanz und Gewinn- und Verlust-Rechnung. Dies ist wichtig zur Erkenntnis des tatsächlichen Reingewinns und der Vermehrung des stehenden Kapitals von Jahr zu Jahr. Beide Teile der postalischen Jahresrechnung, der kameralistische mit Voranschlag und Jahresnachweisung (Soll und Ist) und der kaufmännische mit Bilanz und Gewinn- und Verlust-Rechnung, ergänzen sich also und müssen nebeneinander benutzt werden, will man ein klares Bild von der Entwicklung des finanziellen Status der DRP gewinnen.

In großen Zügen lassen sich die hier zu untersuchenden Probleme folgendermaßen anordnen:

1. Welche Ueberschüsse wurden erzielt?
2. Wie gestalteten sich die Einnahmen und Ausgaben insgesamt?

Dies sind die eigentlich etatpolitischen Fragen, die in diesem ersten Kapitel zu behandeln sind. Die auf die Gesamtsumme der Einnahmen und Ausgaben einwirkenden Faktoren, wie die Produktivität, die Verkehrs-Intensität, die Tarif- und Besoldungs-Politik, die Entwicklung des stehenden Kapitals usw., stellt das zweite Kapitel dar.

§ 2. Die Ueberschüsse der DRP.

Logisch die erste Frage ist hier, ob die Post als Reichsbetrieb überhaupt auf Ueberschüsse hinarbeiten darf. Diese Frage wurde vor dem Kriege lebhaft ventiliert. Adolf Wagner, der die Postüberschüsse als Steuern ansah, befürwortete solche Ueberschüsse, weil er glaubte, daß Posttarife, die höher sind, als die Deckung der Selbstkosten der Post erfordert, die also steuerartig wirken, besonders die reicheren, wirtschaftlich kräftigeren Kreise treffen, also sozial ausgleichend wirken.

Der schärfste Gegner dieser Theorie war Gottfried Zoepfl, der ein sehr beredtes Büchlein über „Die Finanzpolitik der Verkehrsanstalten“ geschrieben hat. Er kehrt die Theorie Wagners direkt um, indem er davon ausgeht, daß bei einer Ausnützung der Verkehrsanstalten zu Ueberschüssen eine sehr ungleiche Belastung der Wirtschaft stattfinden würde und dadurch gerade die Finanzquellen in der Volkswirtschaft verschüttet würden. „Ich bin der Meinung“, schreibt er, „die Finanzpolitik soll nicht mit plumpen Maßregeln tief und direkt in den Produktionsprozeß der Volkswirtschaft eingreifen (durch hohe Tarife nämlich), soll nicht an den Wurzeln, sondern an den Früchten des wirtschaftlichen Lebens zehren, den Konsum, das fertige Einkommen . . . . besteuern, aber nicht einen Steuerertrag suchen, durch den nur zu leicht das Steuerobjekt selbst ruiniert wird.“

In der Praxis ist man dieser mit glänzender Sprachkunst vorgetragenen Theorie Zoepfls nicht gefolgt. Die DRP hat vor dem Kriege recht große Beträge an die Reichskasse abgeführt und tut das auch jetzt nach ihrer Verselbständigung wieder, wenn auch die Ueberschüsse die

Vorkriegshöhe nicht erreichen. Der Streit der Theorien über das Finanzprinzip ist jedenfalls zur Zeit nicht akut. Ueberhaupt führen rein spekulative Theorien hier nicht weiter. Nur die langjährige Erfahrung kann zeigen, ob es zweckmäßig ist, überhaupt Ueberschüsse zu erzielen, und wenn dies zu bejahen ist, ob die Ueberschüsse an das Reich abzuführen sind, wodurch die Steuerlast gemindert werden könnte, oder ob sie der Post selbst zur Kapitalintensivisierung verbleiben sollen, wodurch der Kapitalmarkt, an den sich das Institut sonst wenden müßte, entlastet würde. Es ist nicht anzuerkennen, daß dies prinzipiell zu lösende Fragen sind, als welche Wagner und Zoepfl sie doch wohl aufgefaßt haben, vielmehr handelt es sich hier um wirtschaftspolitische Zweckmäßigkeitsfragen. Doch sollen Fragen derart allgemeiner Natur hier nicht einer Lösung zugeführt werden. Nur das Problem als solches und als logischer Ausgangspunkt dieser Untersuchung sollte hier kurz gezeichnet werden.

Der Standpunkt der Praxis, also des Reichspostministeriums, läßt sich ja mit Leichtigkeit aus den an die Reichskasse abgelieferten oder im Voranschlag als zur Ablieferung bestimmten Summen erkennen. Für 1924, ein hinsichtlich des finanziellen Status sehr günstiges Jahr, konnten nur deswegen keine Ueberschüsse abgeliefert werden, weil einerseits der Großteil der Betriebseinnahmen für Anlagezwecke benötigt wurde (Anleihen waren damals wegen des hohen Zinsfußes für die Post nicht tragbar) und andererseits ein Betriebsmittelfonds und eine gesetzliche Rücklage zu schaffen waren, die große Summen banden. Der Reinüberschuß von 68,8 Mill. Mark, der dann noch verblieb, konnte nach einer Bestimmung des Reichspostfinanzgesetzes, daß Postüberschüsse erst dann abgeführt werden können, wenn die gesetzliche Rücklage eine bestimmte Höhe erreicht hat, nicht dem Reich zufließen. Auch für 1925 konnten zunächst keine Ueberschüsse abgeliefert werden, weil die Rücklage noch nicht die damals vorgeschriebene Höhe (s. Geschäftsbericht 1924 S. 60) erreicht hatte. Dagegen wurden für 1926, das im Voranschlag mit 70 Millionen Mark Ueberschuß schließt, 35 Millionen zur Ablieferung an die Reichskasse eingesetzt. Der Haushaltsausschuß des Reichstages hat aber bestimmt, daß nicht nur die Hälfte des Ueberschusses an die Reichskasse geht und die andere Hälfte zur Rücklage geschlagen wird, sondern daß der Gesamtüberschuß von 70 Millionen Mark an das Reich abzuliefern ist. Damit in Zusammenhang steht die Aenderung des Reichspostfinanzgesetzes vom 15. 7. 26 (RGBl I S. 410), durch die bestimmt wurde, daß die Rücklage nur 100 Millionen Mark betragen soll. Da sie bereits 112 Millionen Mark betrug, konnten für 1925 nachträglich noch 12 Millionen Mark abgeliefert werden. Die Theorien Zoepfls sind also auch heute keineswegs herrschend.

Was nun die Ueberschüsse selbst anbetrifft — bisher war nur von ihrer Ablieferung die Rede —, so ist zunächst zu betonen, daß ein Vergleich mit den Ueberschüssen der Vorkriegszeit gänzlich ausgeschlossen ist. Damals handelte es sich um rein kassenmäßige Ueberschüsse als Ergebnis der kameralistischen Rechnungslegung, heute um echten Reingewinn! Vergleichen kann man also — wenn nicht die Ueberschüsse — so höchstens die zur Ablieferung gelangten Summen. Im Jahre

1913 wurden etwa 90 Mill. Mark abgeliefert, 1926 sollen nach dem Voranschlag 70 Mill. Mark abgeliefert werden. Es ist jedoch sehr wenig wahrscheinlich, daß die DRP einen Reingewinn in dieser Höhe erzielt. Die Rücklage wird nach einer Ministererklärung keinesfalls dafür angetastet werden. Dadurch, daß durch den zweiten Nachtrag zum Voranschlag auf beiden Seiten 75 Mill. Mark abgesetzt wurden, die also eingespart werden, ist es aber möglich geworden, die 70 Mill. Mark ohne Defizit an das Reich abzuführen.

Der Reingewinn des Rechnungsjahres 1924 betrug nach dem Geschäftsbericht 68,8 Mill. Mark. Die Gesamtüberschüsse der DRP in diesem Jahre waren aber erheblich höher. Sie setzen sich zusammen aus:

1.	dem Reinüberschuß 1924	68,8 Mill. M.
2.	0,8 Prozent der Betriebseinnahmen	13,2 „ „
3.	den eigenen Zinsen der Rücklage	0,7 „ „
	zusammen Rücklage	82,7 Mill. M.
4.	den Zuwendungen zu einem Betriebsmittelfonds	40,0 „ „
5.	den auf 1925 zu übertragenden Mitteln	66,9 „ „
	zusammen	189,6 Mill. M.
6.	Hinzu kommt ein Vermögenszugang in Höhe von der deswegen zum Gesamtüberschuß gerechnet werden kann, weil er in voller Höhe aus den Betriebseinnahmen bestritten wurde,	187,4 „ „

so daß im ganzen die Betriebseinnahmen um **377,0** Mill. Mark die Betriebsausgaben übertrafen. Dies kann man wohl mit Recht als ein *sehr günstiges* Ergebnis bezeichnen! Die Ursachen davon, die später im einzelnen untersucht werden sollen, liegen in den nach der Währungsstabilisierung zunächst stark überhöhten Tarifen und in den im Gegensatz dazu äußerst niedrigen Gehältern. Zwar wurden im Laufe des Jahres 1924 das Tarifniveau allmählich erniedrigt und die Gehälter erhöht, aber die finanzielle Auswirkung dieser Maßnahmen zeigte sich doch erst im Rechnungsjahr 1925.

Der Reingewinn des Rechnungsjahres 1925 betrug dementsprechend nur 8,6 Mill. Mark, hält also einen Vergleich mit dem Vorjahr nicht im entferntesten aus. Die Gesamtüberschüsse setzen sich wie folgt zusammen:

1.	Reingewinn	8,6 Mill. M.
2.	0,8 Prozent der Betriebseinnahmen	13,7 „ „
3.	Eigene Zinsen der Rücklage	7,1 „ „
	zusammen Rücklage	29,4 Mill. M.
4.	Betriebsmittelvermehrung	5,0 „ „
5.	Vermögenszugang	217,9 „ „
	Gesamtüberschuß	252,3 Mill. M.

Dieser Ueberschuß ist also ganz bedeutend kleiner als der des Jahres 1924 mit seinen 377 Millionen Mark. Ein unmittelbarer Vergleich zwischen diesen beiden Jahren ist aber nicht gutzuheißen. Das Jahr 1924 war, wie auch seitens der DRP immer wieder betont wird, ein ausgesprochenes Uebergangsjahr, das keineswegs einen direkten Vergleich gestattet. Das unerwartet günstige Ergebnis dieses Jahres hat der DRP wieder zu einem festen und sicheren finanziellen Fundament verholfen. Die Rücklage hat Ende 1925 die vorgeschriebene Höhe erreicht und beträgt jetzt 100 Mill. M., die zur Deckung von eventuellen Fehlbeträgen bereit liegen. Allerdings hat dem unbedingt nötigen Betriebsmittelfonds, der für ein bankmäßig arbeitendes Institut wie die DRP unerläßlich ist, 1925 nur ein relativ geringer Betrag von 5 Mill. M. zugeführt werden können. Vor allem wird die gespannte Finanzlage der DRP deutlich aus der Tatsache, daß auf 1926 bereits ein Minus von 30,3 Mill. M. vorgetragen werden mußte (s. Jahresnachweisung 1925 S. 4 „Zu übertragende Mittel"). Im Jahre vorher, also von 1924 auf 1925, konnte ein Plus von 66,9 Mill. M. vorgetragen werden. Trotzdem man also mit einer Einnahme von 66,9 Mill. Mark in das Rechnungsjahr 1925 eintrat, schloß dieses doch letzten Endes mit einem Defizit von 30,3 Mill. M. ab, wobei noch in Rücksicht zu ziehen ist, daß seine erste Hälfte in einen ausgesprochenen Aufschwung der Wirtschaft fiel, die zweite Hälfte dann allerdings in die Krise und Depression November 1925 bis März 1926.

Die DRP ist also in das Rechnungsjahr 1926 mit einer Vorbelastung in Höhe von 30,3 Mill. Mark eingetreten, und die finanzielle Lage wäre als kritisch zu bezeichnen, da noch dazu die bisher verlaufene erste Hälfte des Jahres in ein Stadium der Depression fällt, wenn nicht andrerseits zu bedenken wäre, daß einmal die Rücklage nun aufgefüllt ist, hierfür also keine Mittel mehr gebunden werden, und daß weiterhin eine Anleihe in Höhe von 171 Mill. Mark aufgenommen werden konnte, so daß die Mittel für Vermehrung des Anlagekapitals jetzt nicht mehr wie bisher ausschließlich aus den Betriebseinnahmen genommen werden müssen. Diese Tatsachen lassen die im ersten Augenblick sehr gespannt erscheinende Finanzlage der DRP in etwas rosigerem Lichte erscheinen.

Die jetzt folgenden Zahlen für 1926 entstammen dem Voranschlag, sind also mit den bisher gegebenen Zahlen nur bedingt zu vergleichen. Der Reinüberschuß ist auf 70 Mill. M. angesetzt. Die Vermehrung des Anlagekapitals nach dem Voranschlag ist unten in dem die Sachausgaben behandelnden Paragraphen (S. 51) auf 311 Mill. Mark berechnet, so daß der Gesamtüberschuß mit 381 Mill. Mark anzusetzen wäre. Davon beruhen aber 171 Mill. Mark nicht auf regulären Einnahmen, sondern auf der Anleihe, so daß sich der wahre Gesamtüberschuß auf **210 Millionen Mark** beziffern würde. Vorläufig ist es aber wenig wahrscheinlich, daß diese Summe erreicht wird. Der in der Wirtschaft sich langsam durchsetzende Konjunkturaufschwung hat bis jetzt (Herbst 1926) auf die Einnahmen der Post noch keinen entscheidenden Einfluß gehabt. Bei dieser gespannten Finanzlage haben die einzelnen Faktoren, die auf den finanziellen Stand der Post Einfluß haben, eine erhöhte

Bedeutung, so vor allem auch die Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität (s. Kapitel II).

Wie kurz vor Drucklegung der Arbeit bekannt wird, ist es doch gelungen, ohne Defizit abzuschließen. Ermöglicht wurde das dadurch, daß der bekannte zweite Nachtrag auf beiden Seiten des Voranschlags je 75 Mill. Mark absetzte. Wo diese Summe eingespart wurde, läßt sich erst erkennen, wenn die Jahresnachweisung vorliegt (s. Ergänzung).

Die Einzelheiten des Gesamtbildes der DRP gibt der nächste Paragraph.

§ 3. Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der DRP insgesamt.

Ein Bild dieser Entwicklung zu zeichnen, wird dadurch etwas kompliziert, daß die DRP durch ihre Verquickung der kaufmännischen mit der alten kameralistischen Buchführung gezwungen ist, zwei Rechnungen der Einnahmen und Ausgaben vorzulegen. Beide befinden sich in den Geschäftsberichten. Die eine beruht auf den Jahresnachweisungen. Aus ihr kann man die Entwicklung der einzelnen Posten von Jahr zu Jahr ersehen, und sie ist deshalb unentbehrlich. Sie ist aber nicht zureichend, da sie nur die reinen Kassenergebnisse wiedergibt, und die Veränderungen der Außenstände usw., die nach der Reichshaushaltsordnung in dieser Rechnung nicht nachzuweisen sind, außer acht läßt. Deshalb bedarf diese Rechnung (s. Geschäftsbericht für 1924, S. 64, für 1925 S. 96) einer Ergänzung durch eine Gewinn- und Verlust-Rechnung (s. Geschäftsbericht für 1924 S. 72, für 1925 S. 106). Diese Gewinn- und Verlust-Rechnung, die nun vor allem den Reingewinn und die sonstigen Ueberschüsse gesondert ausweist, bringt dagegen die Betriebseinnahmen und -ausgaben nur in ihrer Gesamtsumme. Beide Rechnungen sind also nebeneinander zu benutzen.

Nach der einfachen Kassenrechnung gestalteten sich die Einnahmen:

	1924	1925	Voranschlag 1926
Postgebühren	726,6	782,6	897,4
Telegraphenwesen (inkl. Funk)	98,0	118,6	137,0
Fernsprechwesen	648,3	614,9	628,7
Sonstige (Postscheck)	181,1	171,4	77,1
Vermischtes	—	28,3	26,3
Einnahmevortrag	—	66,9	— 30,3
Summe	1654,0	1782,7	1736,2

nach der Gewinn- und Verlustrechnung dagegen:

die Einnahmen	1663,7	1791,4	
und die Ausgaben	1236,7	1539,6	
Folglich Überschuß (wie im § 2)	427,0*)	251,8	Mill. Mark

*) In dieser Zahl stecken die 50 Millionen Mark, die den Wert der bayerischen und württembergischen Post darstellen.

Bezüglich der Gliederung der Ausgaben sei auf den § 3 des zweiten Kapitels verwiesen (S. 47 u. 50). (Hierzu ist noch zu bemerken, daß im Gegensatz zum RPM, das die Abschreibungen aus etatpolitischen Gründen auf „Betrieb“ verrechnet, dort die Abschreibungen unter „Anlage“ verrechnet sind, aus dem besonderen Grunde nämlich, um die gesamten Anlagekosten zu den gesamten Betriebskosten in Beziehung zu setzen.)

Während oben die Gesamteinnahmen und -ausgaben der DRP in absoluten Zahlen gegenübergestellt sind, soll das jetzt noch, und zwar vor allem, um internationale Vergleiche zu ermöglichen, in Relativzahlen geschehen. Man kann nämlich das finanzielle Ergebnis sehr gut und deutlich in einer sogenannten „Betriebsziffer“ ausdrücken, die das Verhältnis der fortdauernden Betriebsausgaben zu den Betriebseinnahmen, diese gleich 100 gesetzt, darstellt.

Die Betriebsziffer betrug:

Jahr	in				
	Deutschland	Schweiz	Österreich	Schweden	Norwegen
1913	84,4				
1922	165,8	102,6			
1924	86,6	91,3		78,9	
1925	89,2	90,6	98,7	80,02	94,3

Die Zahlen für Oesterreich, Schweden und Norwegen sind selbst errechnet, doch ist nicht sicher, ob die Zahlen alle ohne weiteres untereinander vergleichbar sind. Mit derselben Berechtigung aber, mit der die DRP ihre Betriebsziffer von 1925 mit denen der früheren Jahre vergleicht, kann man wohl den oben angestellten Vergleich durchführen. Danach ergibt sich also eine gewisse internationale Aehnlichkeit der finanziellen Lage der Postverwaltungen. Nur die allerdings vor allem technisch sehr hochstehende schwedische Post erzielt wesentlich bessere Ergebnisse. Die beiden Zahlen für Schweden und die eine Zahl für Norwegen sind übrigens als typisch zu betrachten. Aus den Jahresberichten der beiden Länder geht das mit Deutlichkeit hervor. Der österreichische Jahresbericht enthält dagegen keinen Rückblick auf frühere Jahre, so daß über den statistischen Wert der einen Zahl Zweifel bestehen.

Die Betriebsziffer für Deutschland wäre übrigens noch wesentlich niedriger, d. h. die Ergebnisse wären noch viel günstiger gewesen, wenn die DRP nicht in den Jahren 1924 und 1925 ihre gesamten Anlageausgaben durch reguläre Betriebseinnahmen hätte decken müssen. Der Zinsfuß war aber bis dahin so hoch, daß eine Anleihe erst im Anfang des Rechnungsjahres 1926 aufgenommen werden konnte, wodurch der finanzielle Status mit einem Schlage um etwa 100 Millionen Mark entlastet wurde. Derartige Verhältnisse werden in den übrigen Ländern, von Oesterreich abgesehen, nicht bestanden haben.

Damit wäre das, was über den finanziellen Status der DRP zu sagen ist, abgeschlossen. Das nächste Kapitel, das zugleich das umfangreichste und wichtigste dieser ganzen Arbeit ist, behandelt nun eingehend die Bedingungen des soeben in großen Zügen gezeichneten finanziellen Standes der Post.

II. Kapitel.
Die Bedingungen der Finanzlage der Post.

§ 1.
Die Entwicklung der Produktivität.

1.
Der Begriff der Arbeitsproduktivität.

Zunächst muß der Begriff der Produktivität in dem Sinne, in dem er hier aufgefaßt werden soll, genau festgesetzt werden, denn kein Begriff unserer Wissenschaft wird in so unterschiedlichem Sinne gebraucht wie dieser.

Vorab ist zu betonen, daß er durchaus etwas anderes bedeutet wie die Begriffe Intensität und Rentabilität und mit diesen keinesfalls verwechselt werden darf. An einem Beispiel soll das deutlich werden: Angenommen ein landwirtschaftlicher Betrieb, in dem ein Kapital von etwa 100 000 Mark investiert ist, werfe im Jahre 1924 einen Reinertrag von 12 000 Mark ab. Das Kapital würde sich demnach mit 12 vH verzinsen, der Betrieb sich also gut rentieren. Diese 12 000 Mark sind der Ausdruck der Rentabilität des Unternehmens. Die Rentabilität ist ein geldwirtschaftlicher Begriff und zeigt sich immer im Reingewinn. Das Beispiel fortführend sei weiter angenommen, der Eigentümer des landwirtschaftlichen Betriebes sei mit seinem Reinertrag nicht zufrieden. Der Reinertrag kann nun steigen entweder, wenn die Preise und damit die Einnahmen steigen, oder wenn die Ausgaben sinken. Auf die Preise hat der einzelne Landwirt natürlich sehr geringen Einfluß, er wird also, um seine Selbstkosten zu drücken, die Produktivität seines Betriebes steigern. Die Produktivität ist dann gestiegen, wenn mit gleichen Mitteln an Kapital und Arbeit ein Mehr an Rohertrag erzielt wird. Angenommen nun, es gelingt dem Bauern tatsächlich, die Produktivität seines Betriebes fühlbar zu heben, dann kann er — ceteris paribus — für das Wirtschaftsjahr 1925 eine entsprechend höhere Rentabilität erwarten. Soweit decken sich also die beiden Begriffe Produktivität und Rentabilität. Nun ist es aber möglich, daß in diesem Jahr dank einer Rekordernte die Preise so stark nachgeben, daß die Rentabilität auf Null sinkt. Dann hätte also dem Bauern die Steigerung der Produktivität gar nichts genützt? Doch! Denn hätte er sie nicht durchgeführt, so wäre seine Rentabilität noch weiter gesunken. Der Begriff der Rentabilität ist also der weitere. Produktivität ist nur der eine Faktor, der die Rentabilität eines

Unternehmens bestimmt; der andere Faktor ist die Preisbildung (von der Höhe der Steuern und sozialen Lasten abgesehen). Und dieser zweite Faktor hat konjunkturperiodisch so großen Einfluß auf die Rentabilität, daß der Einfluß des anderen Faktors, des Grades der Produktivität, äußerlich ganz in den Schatten gestellt wird, ohne natürlich in Wirklichkeit an Bedeutung zu verlieren.

Es bleibt noch übrig, die beiden Begriffe Produktivität und Intensität gegeneinander abzugrenzen. Wenn der Rohertrag eines Unternehmens steigt, ist es zunächst zweifelhaft, ob dies auf Intensivierung oder auf Produktivisierung beruht. Denn der Rohertrag kann dadurch gestiegen sein, daß mehr Leute oder mehr Maschinen verwendet sind oder daß die Arbeitszeit verlängert ist, d. h. mit einem Worte dadurch, daß die Arbeits- oder Kapital-Intensität gestiegen ist. Oder der Rohertrag kann dadurch gestiegen sein, daß die Leute jetzt ihre Arbeit besser verstehen, besser ausgebildet werden, oder daß modernere Maschinen benutzt werden usw. In diesem Fall beruht das Mehr an Rohertrag auf Produktivisierung.

Steigerung der Arbeitsproduktivität liegt also nicht dann schon vor, wenn der Ertrag überhaupt steigt, sondern erst dann, wenn der Ertrag steigt, obwohl die Mittel dieselben geblieben sind, oder aber, wenn der Ertrag gleich hoch bleibt, obwohl die Mittel (Arbeit und Kapital) verringert sind. Damit ist der Begriff der Produktivität genau abgegrenzt und es ist nun sein Inhalt darzustellen. Dabei ist zu unterscheiden:

1. Die Produktivität i. w. S. Darunter versteht man die Produktivität der einzelnen Produktionsfaktoren. So wird z. B. die Produktivität der „Arbeit" gesteigert durch Unterricht und Ausbildung, die Produktivität des Kapitals durch technische Erfindungen usw.

2. Die Produktivität i. e. S. oder Produktivität im Gefüge. Darunter versteht man das Problem des richtigen Größenverhältnisses der drei Produktionsfaktoren untereinander innerhalb des Betriebes. Es würde z. B. falsch sein, für ein kleines Postamt mit nur 5 Schaltern ein großes Haus zu kaufen, denn dann würde die Bodenfläche zu den beiden anderen Produktionsfaktoren in gar keinem Verhältnis stehen. Es würde aber ebenso falsch sein, etwa an vier Schaltern Postwertzeichen zu verkaufen und nur am fünften Schalter Postanweisungen, Telegramme, Einschreibebriefe usw. anzunehmen, denn dann würde die Arbeitskraft der vier Beamten nicht im entferntesten voll ausgenützt, während der fünfte Beamte gar nicht fertig wird und sich Stauungen vor seinem Schalter bilden. Dieses letztere Beispiel ist absichtlich etwas kraß gewählt, um die Bedeutung der sogen. „Proportionalität der Produktionsfaktoren" für die Produktivität hervortreten zu lassen.

Bis hierher wurde in der Theorie der Arbeitsproduktivität der Darstellung Spanns und Sombarts gefolgt. In dem, was jetzt noch hinzugefügt wird, soll der Versuch angestellt werden, hier die Theorie noch etwas auszuweiten. Die Notwendigkeit dazu ergab sich bei der Untersuchung der „Personalpolitik" der Post. Dies ist ein Problem, das sich zunächst innerhalb der Systematik der Arbeit nicht unterbringen

ließ. Als sich zeigte, daß es sich um ein Problem der Produktivität handele, entstand die Frage, wo es hier unterzubringen sei. Denn die „Personalpolitik“ wirkt weder auf die Produktivität der einzelnen Produktionsfaktoren noch auf deren Proportionalität. Was sie aber zum Ziele hat, ist eine Proportionalität zwischen der Qualität der Arbeitskraft und der Qualität der Tätigkeit, oder klarer ausgedrückt, sie will den richtigen Mann an die richtige Stelle setzen. Es kommt nach dieser Ausweitung des Produktivitätsbegriffes nicht nur darauf an, nicht zu viel oder zu wenig Menschen für eine bestimmte Tätigkeit zu verwenden, sondern auch darauf, nicht Menschen zu verwenden, die diese Tätigkeit gar nicht oder nur schlecht, oder solche, die eigentlich viel mehr leisten könnten. Um einen Fachausdruck zu gebrauchen: Es kommt an auf die richtige Dienstpostenbewertung.

Damit ist dieser ebenso fruchtbare wie komplizierte Begriff gegen andere abgegrenzt und sein Inhalt analysiert. Der folgende Abschnitt wird nun genau diesem Schema folgend die tatsächlichen Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität darstellen.

2.

Die tatsächlichen Maßnahmen der Post zur Steigerung der Produktivität.

a) Eignungsprüfung und Unterricht.

Das zu befolgende Schema verlangt zunächst ein Eingehen auf die Produktivität des Produktionsfaktors „Arbeit“. Den Wirkungsgrad der menschlichen Arbeit kann ein Betriebsleiter erhöhen dadurch, daß er

1. nur solche Leute von vornherein annimmt, die sich für die spezielle Arbeit in seinem Betriebe besonders eignen, und

2. die schließlich angenommenen Leute auf die höchste Stufe beruflicher Ausbildung bringt. Diese beiden Möglichkeiten hat auch das Institut der DRP ergriffen.

Ad. 1.) Nachdem im Jahre 1919 versuchsweise in Berlin für alle in Frage kommenden Dienstzweige Eignungsprüfungen vorgenommen worden waren, nachdem man diese Prüfungen für Telegraphenarbeiter bereits auf das ganze Reich ausgedehnt hatte, ging man 1924 dazu über, die Prüfungen obligatorisch zu machen. Es wurden bei sechs großen Oberpostdirektionen Versuchsstellen eingerichtet, deren eine Aufgabe die Eignungsprüfung mittels psychotechnischer Methoden war. In Frage kamen folgende Dienstzweige:

Telegraphen-Baudienst
Telegraphen-Apparatedienst
Fernsprechvermittelungsdienst
Briefsortier-(Bahnpost-)Dienst
Kraftfahrdienst

In Berlin wurden bis 1925 geprüft etwa 5000 Anwärterinnen auf den Fernsprechvermittelungsdienst, etwa 3500 Anwärter auf den Telegraphenbaudienst usw.

Seit Mai 1926 sind die Eignungsprüfungen mit Ausnahme derer für die Telegraphenbauarbeiter eingestellt worden. Möglicherweise ist das geschehen auf das Drängen der unteren Beamten hin, die diese Prüfungen wohl mit den Zeitaufnahmen verwechselten, denn es ist sonst nicht erklärlich, aus welchem Grunde sie sie ablehnen sollten.

Die finanzielle Auswirkung der Eignungsprüfungen ist (wie alle Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität) kaum exakt zu berechnen. Einen Versuch dazu, der von interessierter Seite angestellt wurde, möchte ich aber anführen. Man berechnete genau die Kosten, die die Eignungsprüfungen verursachten und stellte sie den Kosten gegenüber, die (bei Nichtvorhandensein der Eignungsprüfungen) durch die vergebliche Ausbildung sich später als unbrauchbar erweisender Anwärter entstehen. Es ergab sich ein für die Prüfungen äußerst günstiges Verhältnis.

Tatsache ist jedenfalls, daß zur Zeit die Verwaltung der Psychotechnik kein sehr großes Interesse entgegenbringt. Günstiger liegen die Dinge auf dem Gebiete der beruflichen Ausbildung, das für die Post ebenfalls erst während der Nachkriegsjahre erschlossen ist. Die erste Anregung hierzu ging von den Beamten aus. Sie liegt begründet in der nachrevolutionären Personalreform, die das Aufsteigen der Beamten in höhere Stellen erleichterte. Soweit zu übersehen, stellte zuerst der Bezirksverein Potsdam auf dem 31. Verbandstage des Verbandes Deutscher Post- und Telegraphenbeamten den Antrag: „Der Verband wolle beschließen, den Verbandsvorstand zu ersuchen, das RPM zur Einrichtung einer Unterrichtszentrale zu veranlassen". Auf Grund dieses Antrages richtete die „Reichsarbeitsgemeinschaft" der Post- und Telegraphenbeamten im Anfang November 1920 an das RPM eine Eingabe, in der die Einrichtung einer Zentralstelle im RPM für Aus- und Fortbildungswesen gefordert wurde (s. „Unter dem Reichsadler" vom 9. 12. 20). Bis 1920 mußten sich die Beamten durch Selbststudium auf ihre Fachprüfungen vorbereiten. Die Fachbildung wies demzufolge, wie die Eingabe der Arbeitsgemeinschaft ausdrücklich feststellt, bedeutende Mängel auf, deren Ursache in der Hauptsache auf dem Fehlen einer „fach- und zeitgemäßen Schulung der Beamtenschaft" beruhe. Folgende Ausführungen der Eingabe machen das deutlich: „Ist für die Aus- und Fortbildung der mittleren männlichen Beamten bisher zu wenig, so ist für die weiblichen Beamten noch gar nichts geschehen . . . Sie . . . sind bisher behördlicherseits vom dienstlichen Unterricht, abgesehen von einer kurzen Ausbildungszeit, ausgeschlossen gewesen, sehr zum Schaden . . . auch der Verwaltung. Mit der beruflichen Ausbildung der bisherigen unteren Beamten steht es noch ärger. Um sie kümmerte man sich in dieser Beziehung überhaupt nicht, bis vor kurzem Unterrichtskurse für Postbotenanwärter und Schaffner eingerichtet wurden." Auf diese Eingabe hin wurden vom RPM die Vorarbeiten für den großzügigen Aufbau eines Unterrichtswesens in Angriff genommen. Dem Beamtenbeirat lagen in seiner Sitzung vom 21. 2. 21 bereits die Richtlinien vor, die er genehmigte. Es waren im Haushaltungsplan von 1920 zum ersten Mal 300 000 Mark für diese Zwecke eingestellt, so daß auch die finanzielle Basis gegeben war.

Am 27. Juni 1921 (Verfügung des RPM) wurden die Richtlinien veröffentlicht. Danach hat man innerhalb des Unterrichtswesens zu scheiden:

1. das Dienstschulwesen
2. das Dienstvortragswesen
3. das freiwillige Bildungswesen.

Das *Dienstschulwesen* umfaßt die planmäßige praktische und theoretische Ausbildung der Dienstanfänger während der Vorbereitungszeit.

Das *Dienstvortragswesen* umfaßt die laufende Unterweisung des ausgebildeten Betriebspersonals durch Vorträge.

Das *freiwillige Bildungswesen* umfaßt alle von Beamtenverbänden usw. selbst getroffenen Einrichtungen für die Weiterbildung der Beamten (z. B. die Verwaltungs-Akademie in Berlin). Eine unmittelbare Mitwirkung der Verwaltung findet hierbei nicht statt.

Das in diesem Zusammenhang Interessierende sind die Punkte eins und zwei, die eine direkte Steigerung der Produktivität des Produktionsfaktors „Arbeit" bezwecken. Um die praktische Durchführung der Richtlinien hat sich bald ein heftiger Streit erhoben. Die Beamten, besonders die weiblichen, sind mit ihren Forderungen wohl oft zu weit gegangen. Die Verwaltung durfte die Hoffnungen, die sich an das Unterrichtswesen knüpften, die Hoffnungen nämlich auf Beförderungen, nicht noch verstärken, denn Beförderungen können naturgemäß nur in einem gewissen Umfang erfolgen.

Das Amtsblatt des RPM vom 12. Juli 1923 brachte schließlich eine grundlegende Verfügung über die Neuregelung des Ausbildungs- und Unterrichtswesens mit vier Anlagen. Die alte Einteilung in Dienstschulwesen, Dienstvortragswesen und freiwilliges Bildungswesen ist beibehalten. Neu ist, daß zur *praktischen* Durchführung bei jeder Oberpostdirektion ein für diese Aufgabe besonders geeigneter *Referent* zu bestimmen ist, der für die Auswahl tüchtiger Lehrkräfte und die Aufstellung zweckmäßiger Lehrpläne zu sorgen sowie sich von der Ausführung der getroffenen Anordnungen an Ort und Stelle zu überzeugen hat.

Bedeutsam ist auch die Erlaubnis, die Unterrichtszeit auf das Dienstleistungsmaß anzurechnen, durch welche großzügige Bestimmung der Unterricht natürlich außerordentlich gefördert, wenn nicht überhaupt erst ermöglicht wird. Dagegen wurde auf das schärfste gegen die Absicht der Verwaltung protestiert, Vergütungen an die unterrichtenden Beamten in der Hauptsache *nicht* zu gewähren. Und zwar ging der Protest sowohl von den gehobenen mittleren (als den lehrenden), als auch von den mittleren und unteren (als den Unterricht nehmenden) Beamten aus; er scheint auch eine gewisse innere Berechtigung zu haben. Man weist vor allem darauf hin, daß die lehrenden Beamten, wenn ihre Tätigkeit nicht vergütet würde, die unzweifelhafte Mehrbelastung nur mit Unlust tragen würden, so daß der Unterricht der nötigen Intensität entbehren würde. (Im Haushaltsplan für 1925 sind doch unter Kapitel XIII Tit. 3, 193 000 ℳ, im Haushaltsplan 1926 sogar 382 000 ℳ für „fachwissenschaftliche Ausbildung der Beamten" eingesetzt.)

Welche Bedeutung dem erst im Laufe der Jahre 1924 und 1925 praktisch durchgeführten Ausbildungswesen zukommt, erkennt man, wenn man die Berichte der als Lehrer tätigen Beamten über ihre Erfahrungen liest. Es zeigte sich bald, daß die Unterrichtskurse nicht nur segensvoll für die Anfänger, sondern in gleichem Maße auch für das bereits vorhandene Personal waren. „Das lag vornehmlich an der Entwicklung der Personalfrage in den letzten zehn Jahren", schreibt Oberpostdirektor Stille, Hannover, über seine Erfahrungen mit Fernsprechbeamtinnen. „Während des Krieges und auch zunächst noch in der Nachkriegszeit mußte zum Teil mit einer recht erheblich gekürzten und vereinfachten Ausbildung vorlieb genommen werden . . . Das Ergebnis der Unterrichtskurse war zunächst noch nicht allgemein befriedigend, da sich die zum Teil unzulängliche frühere Ausbildung, Nachlässigkeiten und Vergessen früher erlernter Vorschriften doch recht bemerkbar machten." Den Enderfolg der Kurse bezeichnet OPD Stille als ganz ausgezeichnet.

Zweifellos ist das Unterrichtswesen eine kostspielige Sache, die Lehrmittel, wie Wandkarten, Modelle der gebräuchlichsten Telegraphen- und Fernsprechapparate, Bildwerfer usw. sind nicht billig, aber man hat durch die Erfolge der Amerikaner auf diesem Gebiet erkannt, daß es sich bezahlt macht. Eine vorzügliche Ausbildung der unteren und mittleren Beamten und Beamtinnen ist geeignet, die Produktivität ganz erheblich zu steigern. Deshalb hat die Verwaltung Ausbildungs- und Lehrpläne für folgende Beamtengruppen ausgearbeitet:

1. für Postlehrlinge, Postschaffner und Beamte aus dem Telegraphenarbeiterstand,
2. für Postanwärterinnen für den Postscheckdienst,
3. für Telegraphenanwärterinnen für den Telegraphen- und Fernsprechdienst,
4. für Post- und Telegraphenanwärter,
5. für Post- und Telegraphen-Supernumerare.

Aus dem überreichen Unterrichtsstoff seien (der Deutlichkeit halber) nur einige Gebiete erwähnt.

1. Juristische: Reichsverfassung, Beamtenrecht, Post-, Telegraphen- und Fernsprechordnung usw.

2. Technische: Physikalische Grundlagen des Telegraphen- und Fernsprechwesens und dessen Technik, Leitungsstörungen usw.

3. Betriebliche: Gebühren und Gebührenberechnungen, sämtliche Vorschriften und Dienstanweisungen usw. usw.

Seltsamerweise hat es bislang kein eigentliches Lehrbuch des ganzen Post- und Telegraphenwesens gegeben. Die Post ist jetzt dabei, ein solches herauszugeben, wodurch dann der mündliche Unterricht wesentlich unterstützt würde.

Interessant ist, daß diese ganze Entwicklung sich erst nach dem Kriege anbahnt, aber erst in den letzten zwei Jahren zu praktischen Erfolgen geführt hat. Es ist eine ganz moderne, aus dem den Amerikanern abgelauschten Geiste größter Zweckmäßigkeit geborene Erscheinung.

b) Die Modernisierung des Kapitals.

Neben der Sorge um die Fruchtbarkeit der menschlichen Arbeitskraft steht die um die Produktivität des Kapitals. Es ist ein Gebot der Wirtschaftlichkeit, das Geldkapital in möglichst produktives Sachkapital zu verwandeln, d. h. den Betrieb technisch stets auf der Höhe zu halten. Der private Unternehmer wird dazu durch die Konkurrenz gezwungen. Die Post hat als Staatsbetrieb keine Konkurrenz zu fürchten, die Modernisierung ihres Sachkapitals beruht nicht auf wirtschaftlichem Druck, sondern auf der Einsicht ihrer Leiter.

Es ist nicht die Absicht dieses Abschnitts, technische Einzelheiten zu geben oder gar über neueste Versuche zu berichten. Es soll vielmehr lediglich an einigen Zahlen gezeigt werden, was tatsächlich geschehen ist, denn wirtschaftlich gesehen, kommt es nicht in erster Linie auf die Erfindungen an, sondern auf ihre praktische Ein- und Durchführung. Die wichtigsten Arbeiten der Post hinsichtlich der Modernisierung liegen auf dem Gebiete des

Postfuhrwesens,
Fernsprechwesens und
Fernsprechleitungsnetzes.

Seit 1923 ist das Postfuhrwesen fortschreitend auf Kraftwagenbetrieb umgestellt. Die Statistik gibt darüber ein genaues Bild. Die weitaus stärkste Entwicklung fällt in das Jahr 1925. Der alte Pferdebetrieb ist jetzt völlig durch den Kraftbetrieb ersetzt. Darüber hinaus ist es der Post aber gelungen, der Eisenbahn durch Post-Kraft-Omnibusse mit fahrplanmäßigen Routen erfolgreich Konkurrenz zu machen. Die Eisenbahn war demgegenüber gezwungen, ihre Tarife für kurze Strecken herabzusetzen, um diesen Verkehr nicht ganz zu verlieren.

Bedeutet schon diese Umwandlung einen Übergang der Post von der Arbeits- zur überwiegenden Kapital-Intensität, so in noch außerordentlich verstärktem Maße die Umwälzung, die der Fernsprechbetrieb gegenwärtig durchmacht. Der Übergang vom Handamt zum Selbstanschlußbetrieb wird sich zunächst erst langsam vollziehen, teils weil das dazu notwendige ungeheure Kapital nicht vorhanden ist, teils weil der Bestand an Fernsprechbeamtinnen nicht so schnell reduziert werden kann; aber er wird eines Tages vollendet sein. Dann treten pro Amt an die Stelle von jetzt Hunderten von Beamtinnen fünf oder sechs Mechaniker oder Elektrotechniker, die allein den Betrieb in Gang halten. Diese ungeheure Entwicklung zur ganz überwiegenden Kapital-Intensität, die, wie gesagt, noch ganz in der Zukunft liegt, hat bereits begonnen. Gegen Ende 1925 wurden bereits 223 400 Anschlußleitungen selbsttätig betrieben, was allerdings gegenüber der Gesamtzahl von zirka 2,6 Millionen noch recht gering ist.

Eine dritte große Aufgabe hinsichtlich der Modernisierung des Kapitals hat sich die Postverwaltung mit der **Verkabelung** des Fernsprech- und Telegraphennetzes gestellt. Die kürzlich zur Zeichnung aufgelegte 150-Millionenanleihe der Post ist, wie von kompetenter Seite verlautet, hauptsächlich zur Durchführung dieser Aufgabe aufgenommen. Heute ist in der Bilanz (1925) der Posten

„Unterirdisches Tel.= und Fernsprechnetz“ mit ca. 540 Millionen Mark bedeutend größer als der des „oberirdischen“ mit 306 Millionen Mark. Wie weit heute die Verkabelung bereits vorgeschritten ist, zeigt eine Karte, die der Geschäftsbericht enthält.

Berechnungen über die finanzielle Auswirkung der Modernisierungsmaßnahmen sind nicht bekannt geworden, es kann aber wohl kein Zweifel sein, daß sie auf die Rentabilität der Post einen entscheidenden Einfluß ausüben.

Daß übrigens auch auf dem Gebiete des Briefpostwesens technische Vervollkommnungen in großem Ausmaße möglich sind, zeigt ein Artikel in der „Verkehrs= und Betriebswissenschaft in Post und Telegraphie“, Jahrg. 1, S. 305, von Prof. Dr. Ing. Schwaighofer (München) über die Mechanisierung größerer Postanstalten, ein Artikel allerdings, der rein vom technischen Standpunkt aus geschrieben ist. Aus ihm geht aber hervor, daß Vollmechanisierungen von Postämtern auch in Deutschland in einigen ganz großen Ämtern bereits durchgeführt sind. Unter Vollmechanisierung würde also weitestgehende Ausschaltung des Handbetriebes zu verstehen sein. Daß sie auch bei der heute noch überwiegend arbeitsintensiven Briefpost möglich ist, daß auch hier zumindest bei den größeren Postämtern eine Umstellung auf höchste Kapitalintensität zu erwarten ist, dürfte vielleicht weniger bekannt sein.

Diese ganze Entwicklung wird am besten deutlich aus der Gegenüberstellung von Personal= und Sachausgaben in den letzten Jahren:

Ausgaben	**1913**	**1919**	**1922**	**1924**	**1925**
Zusammen	100	100	100	100	100
Persönliche	77	83	71	54	65
Sächliche	23	17	29	46	36

Gegen 1913 zeigt sich ein ganz auffallendes Anwachsen der sächlichen Ausgaben, die 1924 durch die damals bekannt niedrigen Gehälter fast den Personalausgaben gleichkamen. Es wird nicht mehr allzu lange dauern, bis das Verhältnis sich umgekehrt hat. Nirgends bestehen wohl zur Zeit so große Möglichkeiten der Kapitalintensivierungen wie bei der DRP. Die Entwicklung wird nur gebremst durch das nicht so schnell zu reduzierende Personal und durch den noch zu hohen Kapitalzins, der große Anleihen nicht gestattet. In Amerika, wo beide Hemmungen nicht bestehen, ist deshalb die Mechanisierung auch schon viel weiter fortgeschritten.

c) Personalpolitik.

Innerhalb der zweiten Gruppe von Maßnahmen, die die Steigerung der „Produktivität im Gefüge“ bezwecken, ist zunächst die Personalpolitik zu behandeln, worunter alle Maßnahmen zu verstehen sind, die auf eine möglichst vollkommene Proportionalität zwischen der Arbeitskraft einerseits und der durch sie ausgeübten Tätigkeit andererseits abzielen. Dies ist eines der strittigsten Gebiete. Zwar ist sich jedermann darüber klar, daß eine gute und richtige Personalpolitik auf die Wirtschaftlichkeit der Post einen entscheidenden Einfluß ausübt; nur über die Erfordernisse einer richtigen Personalpolitik ist man sich uneinig. Wohl die wichtigste Frage aus dem ganzen Fragenkomplex

ist das Problem der Dienstpostenbewertung im Schalter-, Briefabfertigungs- und Bahnpostdienst. Diese gerade für den Verkehr mit dem Publikum bedeutsamsten Stellen wurden vor dem Kriege nach der alten (Stephanschen) Personalordnung durch Beamte der mittleren Laufbahn eingenommen, d. h. durch Beamte, die zu 95 vH das Einjährige hatten. Als im Kriege viele dieser Beamten eingezogen wurden, ergab sich die Notwendigkeit, die von ihnen innegehabten Stellen mit Beamten des unteren Dienstes zu besetzen. Dieser Zustand änderte sich auch nicht nach dem Kriege, aus dem einfachen Grunde, daß viele mittlere Beamte nicht in die Heimat zurückkehrten, wozu noch die Verkürzung der Dienstzeit trat, um die Beibehaltung dieses Zustandes zu erzwingen. Es werden jetzt also gerade diese Stellen durch Beamte des früheren unteren Dienstes eingenommen, d. h. durch Beamte, die nicht mehr als Volksschulbildung haben. Durch diese Umstellung ist, so wird seitens einiger Beamtengruppen behauptet, die Proportionalität zwischen Arbeitskraft und Tätigkeit, die oben als Forderung der Wirtschaftlichkeit aufgestellt wurde, gestört. Man hat auch versucht, hierzu exakte Beweise zu führen, was allerdings durch die Veränderung der Verkehrsstärke sehr schwierig ist. (Vgl. „Deutsche Postzeitung" 1926, S. 513 ff.) Kein Zweifel ist, daß sich Mißstände ergeben haben, und es ist nur die Frage, ob sie von Dauer sein oder ob nicht vielleicht doch die aus dem unteren Dienst hervorgegangenen Beamten sich im Laufe der Zeit völlig in ihre neue Tätigkeit einarbeiten werden, d. h., ob sich die scheinbare Absicht der Verwaltung, der Schwierigkeiten durch Ausbildung eines Spezialistentums Herr zu werden, verwirklichen läßt. Nur in diesem Fall allerdings dürfte nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit die neue Dienstpostenbesetzung bestehen bleiben. Wenn sich dagegen die Zahlen bewahrheiten, die in den Beamtenkreisen, die früher diese Stellen innehatten, errechnet sind, daß nämlich jetzt acht Beamte dasselbe leisten, was früher fünf (mittlere) geleistet haben, so wäre es Aufgabe der Verwaltung, die gesunkene Produktivität durch personalpolitische Maßnahmen wieder zu steigern (Vgl. „Deutsche Postzeitung", 37. Jahrg., Nr. 23, S. 569 ff).

Die angeführte Streitfrage ist hier nur als Beispiel gegeben, um die Bedeutung der Personalpolitik für die Produktivität des Betriebes zu beleuchten. Sie ist sicher mindestens ebenso groß wie die der beruflichen Ausbildung oder der Eignungsprüfungen.

d) Zeitaufnahmen.

Das Produktivitätsproblem ist damit aber noch nicht zu Ende geführt. Man muß, um es ganz auszuschöpfen, die Proportionalität zwischen Arbeitskraft und Tätigkeit nicht nur qualitativ, wie es bisher geschah, sondern auch rein quantitativ untersuchen. D. h., es ist für die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens nicht nur wichtig, eine so und so hoch qualifizierte Arbeitskraft in eine entsprechend hoch qualifizierte Tätigkeit zu stellen, sondern es ist auch wichtig, zu erkennen, wieviel Arbeitskräfte bei normaler täglicher Leistung zur Ausfüllung eines bestimmten Tätigkeitsbereichs notwendig sind. Also ist, um es an Beispielen deutlich zu machen, zu fragen nicht nur, welche (d. h. wie hoch qualifizierte) Beamte in den Schalterdienst gehören, sondern auch,

wieviel Beamte für den Schalterdienst eines Postamts bestimmter Verkehrslage nötig sind. Diese Frage berührt den innersten Kern des Produktivitätsproblems. Es ist die Frage nach dem richtigen Größenverhältnis der Produktionsfaktoren zueinander. Der Gedanke, ein solches „richtiges“ Größenverhältnis herzustellen, ist natürlich äußerst bestechend. Es unterliegt wohl von vornherein keinem Zweifel, daß dadurch die Produktivität gesteigert werden wird. Zweifel können sich nur bezüglich der praktischen Durchführbarkeit dieses Gedankens einstellen. Wie ist es möglich, das richtige Größenverhältnis zu erkennen, um es dann in die Wirklichkeit umzusetzen? Wie ist zu erkennen, mit einem Wort, daß an dieser oder jener Stelle eines Betriebes der Produktionsfaktor Arbeit zu den beiden anderen Produktionsfaktoren nicht im richtigen Verhältnis steht, daß an diesen Fernsprechschränken, an diesen Postschaltern zu viel oder zu wenig Personen beschäftigt sind, so daß ihre Arbeitskraft entweder nicht voll oder zu stark ausgenutzt wird?

Diesen Zweifel hat die Wissenschaft zu zerstreuen gewußt. Es ist ihr gelungen, neben den beiden in ihrer Kapazität bekannten Produktionsfaktoren Boden und Kapitalgüter auch den dritten Produktionsfaktor, die Arbeitskraft, in seiner Kapazität zu erkennen. Dies wurde ermöglicht durch die sogenannten „Zeitaufnahmen“. Die Zeitaufnahmen haben den Zweck, die normale Leistungsfähigkeit eines Menschen bei einer bestimmten Tätigkeit festzustellen. Hat man einen Betrieb, dessen durchschnittliche Verkehrsintensität man kennt, und weiß man nun, wieviel jeder in diesem Betrieb beschäftigte Mensch ungefähr leisten kann, so kann man berechnen, wieviel Personen man höchstens in diesem Betriebe braucht, ohne Arbeitskraft zu vergeuden oder Raubbau an ihr zu treiben.

Solche Zeitaufnahmen werden seit einigen Jahren von den Postversuchsstellen in den Betrieben der DRP vorgenommen. Seit August 1926 besteht eine Verfügung des RPM, die die bisher auf eigene Faust unternommenen Messungen der Versuchsstellen sanktioniert. Zwischen den sechs bestehenden Versuchsstellen erfolgt jetzt eine Arbeitsteilung derart, daß jede einige ihr besonders zugewiesene Dienstzweige speziell zu untersuchen hat. Berlin z. B. hat den Postscheck-, Registratur- und Kanzleidienst. Übrigens werden die Zeitaufnahmen niemals isoliert verglichen, sondern immer in Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse jedes Verkehrsamtes. So sammeln die Zeitaufnehmer zugleich die Erfahrungen, die auf den einzelnen Ämtern hinsichtlich besonders günstiger Arbeitsmethoden oder Raumausnützung gemacht sind, und teilen sie den anderen Ämtern mit. Über die Einzelheiten dieser Arbeiten hat sich der leitende Fachmann der Post auf diesem Gebiete, Postrat Laurenz Schneider, des öfteren verbreitet. Die Beamtenschaft steht den Zeitaufnahmen zum größten Teil mißtrauisch, ja ablehnend gegenüber. Vielleicht sind auch die Methoden noch nicht so verfeinert, um immer brauchbare Ergebnisse zu erzielen. Es wird von manchen Betriebsleitern, die der Sache objektiv gegenüberstehen, wahrscheinlich gemacht, daß die Zeitmessungen vielfach zu Ergebnissen geführt haben, die sie aus ihrer langen Erfahrung in ihrem speziellen Betrieb heraus als undurchführbar

bezeichnen müssen. Immerhin wird bei noch genauerer Anpassung der Methoden an die besonderen Verhältnisse des Postbetriebes durch diese Messungen noch viel zur Erreichung eines Optimums der Produktivität geleistet werden können.

Zusammenfassend kann nicht verkannt werden, daß die Post auf dem ihr eigensten Gebiete der Steigerung der Produktivität alle in Betracht kommenden Maßnahmen ergriffen hat. Das gilt vor allem für die Modernisierung des Kapitals. Die Zukunftsaufgaben der Post auf diesem Gebiete sind ganz ungeheure. Aber auch der aus den U. S. A. zu uns herübergekommenen Produktivisierung der menschlichen Arbeitskraft hat sich die Verwaltung in Erkenntnis der großen wirtschaftlichen Bedeutung dieser Idee zugewandt. Auch hier sind, wie wir sahen, die Aufgaben noch nicht zu Ende geführt. Überall aber, das darf zum Schluß festgestellt werden, pulst reges Leben, überall ist man eifrig und erfolgreich bemüht, die Schäden des Krieges zu beseitigen und die Post möglichst auf der Höhe der sich rationalisierenden Privatwirtschaft zu halten.

§ 2.

Verkehrsintensität und Tarifpolitik im Lichte der Konjunkturbewegung.

1.

Zur Methodik.

Die DRP steht als ein Unternehmen, das den Nachrichtenverkehr eines Volkes besorgt, mitten im Wirtschaftsleben. Sie ist deshalb auch den Schwankungen, den Konjunkturen der Gesamtwirtschaft durchaus unterworfen. Da nun die Konjunkturperioden sich heute viel schneller folgen als vor dem Kriege (s. Vierteljahrshefte zur Konjunkturforschung, Heft 1, S. 47) ist es demgemäß jetzt mehr als je für die finanziellen Leiter der DRP wichtig, die Konjunkturkurve der Gesamtwirtschaft zu verfolgen. Dies gilt vor allem bei der Aufstellung des Voranschlags. Wenn der Voranschlag irgendeinen Wert haben soll, so muß er die wahrscheinliche Bewegung der Gesamtwirtschaft im kommenden Jahr in Rechnung stellen.

So wichtig die Beobachtung der Verkehrsintensität im ganzen unzweifelhaft ist, so wenig darf die Beobachtung etwaiger Verschiebungen innerhalb des Gesamtverkehrs zugunsten des einen oder anderen Zweiges der Post vernachlässigt werden. Denn es wird bei Beobachtung derartiger Verschiebungen sofort zu fragen sein, ob es sich dabei handelt um Konjunkturschwankungen oder aber um Strukturveränderungen der Nachfrage. Diese neuerdings in der Wissenschaft viel verwendete Gegenüberstellung, die sehr zweckmäßig zu sein scheint, erweist sich auch in diesem Zusammenhang als äußerst fruchtbar. Es haben, wie später zu zeigen sein wird, tatsächlich in den letzten Jahren bedeutende Verschiebungen innerhalb das Gesamtverkehrs der Post stattgefunden. Beruhen diese also etwa auf Strukturwandlungen, d. h. hier auf dauernder Aenderung der Verkehrsbedürfnisse? Oder sind sie lediglich auf vorübergehende Konjunkturschwankungen oder eine veränderte Tarifpolitik zurückzuführen?

Damit entrollt sich zugleich der in der Ueberschrift angedeutete Zusammenhang zwischen der Verkehrsintensität und der Tarifpolitik. Die Verkehrsintensität kann durch drei Faktoren beeinflußt werden: durch die allgemeine Konjunktur, durch Strukturwandlungen auf seiten der Verkehrsbedürfnisse und letztens durch die Tarifpolitik. Und dieser letzte Faktor kann eine sehr bedeutende Wirkung ausüben. Als Rowland Hill seinerzeit das berühmte Pennyporto einführte, glaubte man, daß dieser niedrige Tarif die Post zugrunde richten würde. Aber in wenigen Jahren hob sich der Verkehr auf eine nie geahnte Höhe, und die zunächst tatsächlich auftretenden Ausfälle wurden später völlig ausgeglichen.

Insoweit stehen also Verkehrs-Intensität und Tarifpolitik in engem Konnex. Aber tarifpolitische Maßnahmen brauchen nicht immer den Zweck zu verfolgen, auf den Verkehr einzuwirken. Es läßt sich wohl denken, daß der Verkehr in ein Stadium der Sättigung eintritt, so daß eine Senkung der Gebühren ihn nicht mehr zu heben vermöchte. Damit wäre durchaus nicht notwendig ein Aufgeben jeglicher Tarifpolitik verbunden. Die Post hat nämlich als ein Unternehmen, das viele Betriebszweige in sich vereinigt, sogenannte „zusammengesetzte Preise", d. h. sie ist in der Lage, manche Gebühren so gering zu bemessen, daß die Selbstkosten nicht gedeckt werden, weil andere Gebühren so viel einbringen, daß solche Defizite mit gedeckt werden. So könnte z. B. die Telegraphie mit Unterbilanz arbeiten, weil die Einnahmen aus dem Fernsprechwesen das Defizit ausgleichen. Der Tarif der Post ist also nicht eine Mehrheit nebeneinander herlaufender Gebühren, sondern stellt eine Einheit, ein Gefüge dar. Und zwar bilden nicht nur sämtliche Tarife der Post ein Gefüge, sondern z. T. auch die einzelnen. Namentlich der Fernsprechtarif ist schon allein ein sehr kompliziertes Gefüge.

Die Tarifpolitik ist demnach weiterhin in der Lage, den Tarif als Gefüge umzugestalten, und sie wird das tun entweder gezwungen (durch den Verwaltungsrat) oder freiwillig. Wenn sie es freiwillig tut, so um entweder konjunkturelle Verkehrsschwankungen zu regulieren oder um die Gebühren mehr den Selbstkosten anzupassen.

Somit ist der enge Zusammenhang zwischen Konjunktur, Verkehrsintensität und Tarifpolitik durchaus deutlich und soll im folgenden empirisch untersucht werden.

2.

Die konjunkturellen und strukturellen Bedingungen der Verkehrs-Intensität in der Betrachtungsperiode.

Um die finanzielle Auswirkung der Schwankungen des Verkehrs auf die Post voll würdigen zu können, muß man sich eines stets vor Augen halten: Es gibt keinen Arbeitsmarkt für Post- und Telegraphenbeamte. Während die Industrie jederzeit auf das große Reservoir der „industriellen Reservearmee" zurückgreifen kann, wenn sie plötzlich Bedarf nach Arbeitskräften hat, ist der DRP dieser Weg nach dem Arbeitsmarkt, wenn nicht verschlossen, so doch sehr erschwert. Das liegt an der Monopolstellung der Post. Sie ist dadurch gezwungen, auch in Zeiten abflauenden Verkehrs ihren Personalbestand im wesentlichen durchzuhalten. Jeder Verkehrsrückgang also legt Kräfte

lahm, die doch bezahlt werden müssen, während andererseits jede Verkehrssteigerung leicht zur Ueberspannung der Kräfte führt, weil Hilfskräfte nicht sofort verfügbar sind.

Dies ist eine Nebenerscheinung der Verkehrsschwankungen bei der DRP, die oft wenig beachtet wird. Wichtiger ist natürlich ihr direkter Einfluß auf die Einnahmen. In Zeiten knappen und leicht schwankenden Verkehrs muß die Post ihren Voranschlag, vor allem ihre Erwartungen bezüglich der Einnahmen, mit größter Vorsicht einsetzen; denn in dem Augenblick, in dem die Ist-Einnahme das Soll nicht erreicht, entsteht ein Defizit, weil die Ausgaben kaum mehr reduzierbar sind.

Wie hat sich also die Frequenz, dieser wichtige Faktor des finanziellen Stands der DRP, in den letzten Jahren entwickelt?! Und welches waren die Ursachen davon?!

Der Inlands-Post-Verkehr hatte von 1914 bis 1923 eine ganz außerordentliche Abnahme erfahren, und zwar um mehr als 50 Prozent, so daß man fast von einem Zusammenbruch des Postverkehrs sprechen konnte. Nach der amtlichen Poststatistik betrug die Brieffrequenz in 1914 etwa 6,6 Milliarden Stück, in 1923 etwa 3,23 Milliarden. Für die Kriegsjahre liegen keine Ziffern vor. Die Hauptabnahme erfolgt auch erst in den Inflationsjahren, worüber genaues, bisher nicht gedrucktes Material vorliegt. Die Brieffrequenz wird, das muß vorausgeschickt werden, durch das sog. „repräsentative Verfahren" festgestellt, indem man an einigen möglichst charakteristischen Tagen des Jahres die genaue Stückzahl feststellt, das arithmetische Mittel dieser Tage zieht und das Ergebnis als durchschnittliche Tagesfrequenz mit 365 multipliziert. Dann hat man eine brauchbare Jahresverkehrszahl, die natürlich nur einen Annäherungswert darstellt. Auf diese Weise hat man errechnet, daß von 1920 (Stichtag 6. Mai) bis 1923 (Stichtag 1. Juli) die Jahresverkehrszahlen eine Abnahme erfahren haben:

bei			Millionen Stück
Postkarten			
Ortsverkehr	um 44	Prozent	(absolut 227— 126)
Fernverkehr	„ 32	„	(„ 878— 590)
Briefen			
Ortsverkehr	„ 54	„	(„ 644— 295)
Fernverkehr	„ 43	„	(„ 2096—1190)
Drucksachen	„ 39	„	(„ 1103— 668)
Warenproben	„ 47	„	(„ 39— 21)
Päckchen	„ 31	„	(„ 17— 12)
Paketen	„ 36	„	(„ 257— 164)
Postanweisung.	„ 42	„	(„ 71— 41)

Die Relativzahlen haben natürlich finanziell ein ganz verschiedenes Gewicht, was erst aus den absoluten Zahlen klar wird. Die finanziell bedeutsamste Zahl ist die der Briefe im Fernverkehr: der 10 Pf.-Brief ist und bleibt das Rückgrat des ganzen Postwesens. Die zweitgrößte absolute Zahl ist die der Drucksachen, die drittgrößte die der Postkarten im Fernverkehr.

Seit der Stabilisierung der Währung ist die Frequenz des eigentlichen Postbetriebes wieder erheblich gestiegen, am wenigsten allerdings

gerade wieder bei den Briefen; bei den anderen Sparten hat sie die Höhe von 1920 erreicht oder überschritten.

	1913	1920	1923	1924	1925
Postkarten	1685	1105	718	860	1300
Drucksachen	1289	1103	668	1146	2321
Briefe	3013	2740	1485	2078	2585
Warenproben	79,4	39	21	45	68
Päckchen	—	17	12	17	26
Pakete	285,8	257	164	262	287
Postanweisung.	173	71	41	43	61

in Millionen Stück.

Im Vergleich zu 1913 bleiben die Zahlen allerdings z. T. noch erheblich zurück, obgleich die Friedenszahlen auf das verkleinerte Deutschland umgerechnet sind. Immerhin zeigen die kürzlich veröffentlichten Zahlen für 1925 eine rapide Annäherung an den Friedensstand. Aber trotz dieser großen Verkehrszunahme gegenüber 1924 von durchschnittlich 50 Prozent muß man doch von einem Zurückbleiben des Briefverkehrs gegenüber den anderen großen Betriebszweigen der Post, dem Postscheck- und dem Fernsprechverkehr, sprechen, die eine große Ausweitung erfahren haben, zumindest hinsichtlich der „Menge der Gelegenheiten“ zur Benutzung, was Sombart als Hauptziel der Post überhaupt hinstellt (s. Mod. Kapital II, 1, S. 386).

Es ist nun zu fragen, ob dieses Zurückbleiben in das Gebiet der Konjunkturschwankungen gehört oder ob es sich um eine Strukturwandlung handelt. Wenn es sich lediglich um eine konjunkturelle Schwankung handelte, so müßte das seinen Grund haben (vom Sinken der Kaufkraft, der Umsätze, des Wagemuts abgesehen) entweder im Tarifgefüge oder in einer Abnahme der Briefpostleistungen hinsichtlich ihrer räumlichen und zeitlichen Intensität. Davon kann aber gar keine Rede sein. Die Briefpostgebühr, das klassische Zehnpfennigporto, ist bei Berücksichtigung des gesunkenen Geldwerts (s. Lebenshaltungsindex) viel niedriger als vor dem Kriege. Das Porto müßte 15 Pf. betragen, wenn es real nur den Friedenspreis erreichen wollte. Und daß die Sicherheit und Schnelligkeit der Briefpost nachgelassen habe, wird niemand behaupten wollen.

Nein! Daß die gesteigerte Benutzung der Verkehrseinrichtungen sich allein auf dem Gebiete des Fernsprechwesens auswirkt, hat m. E. seinen Grund in einer Strukturwandlung. Die dauernde Zunahme des Fernsprechverkehrs ist auch nach Ansicht der Postverwaltung durch die fortschreitende Aenderung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse bedingt, die gebieterisch immer mehr nach sofort wirkenden Mitteln zum unmittelbaren Nachrichtenaustausch verlangen. „Man braucht in dieser Beziehung nur die Entwicklung des Fernsprechverkehrs in den U.S.A. zu betrachten, um zu erkennen, wohin die Entwicklung auch bei uns führt“, schreibt die amtliche „Deutsche Verkehrszeitung“. Zweifellos gehört dem Fernsprechwesen die Zukunft, wird es die Briefpost überflügeln. Wieweit diese Entwicklung bereits gediehen ist, zeigen die

weiter unten gegebenen Zahlen. Zunächst muß aber noch die riesige Ausweitung des **Postscheckwesens** aufgezeigt werden.

Der Postscheckverkehr hat sich im Gegensatz zum Briefpostverkehr weit über das Vorkriegsmaß hinaus entwickelt. Die Zahl der Postscheckkunden betrug:

Ende Dezember 1914	. . .	121 117
Ende Dezember 1924	. . .	808 798
Ende Dezember 1925	. . .	856 980

Das durchschnittliche Gesamtguthaben der Postscheckkunden erhöhte sich in dem gleichen Zeitraum von 227,5 Mill. Mark auf 590 Mill. Mark. Dieser Ausweitung des Postscheckwesens entsprechend hob sich der Gesamtumsatz. Er betrug:

1913	. . . .	etwa	42 Milliarden M.
1924	. . . .	etwa	79 „ „
1925	. . . .	etwa	111 „ „

(s. Wirtschaft und Statistik, fortlaufend jedes zweite Heft unter „Deutsche Wirtschaftszahlen").

Kein Zweig der DRP hat eine ähnliche Entwicklung aufzuweisen wie das Postscheckwesen. Sie beruht auf der zunehmenden Einsicht der breiten Kreise der Gewerbetreibenden in die großen Vorteile, die ein Postscheckkonto gerade für die kleinen Geschäfte, für die der Bankverkehr zu kostspielig ist, mit sich bringt. Hier zeigt sich mit vollendeter Deutlichkeit, daß es die Kollektivbedürfnisse sind, für deren Befriedigung der Staatsbetrieb das eigentliche Organ ist. Auf dem dritten großen Betätigungsgebiet der DRP, dem der Telegraphie und des Fernsprechwesens, liegen die Dinge wieder ganz anders. Der Telegrammverkehr, der bis 1913 eine ständige Aufwärtsentwicklung nahm, erlebte im Kriege einen geradezu tropischen Aufschwung, indem er sich in sechs Jahren auf das Doppelte seines bisherigen Umfangs ausweitete, wie die aus dem Jahre 1919 stammenden ersten Nachkriegsstatistiken zeigen. Diesem mächtigen Aufschwung folgte ein beispielloser Sturz. Wieder innerhalb von sechs Jahren, nämlich von 1919 bis 1925, stürzte er um fast zwei Drittel. Er war zwischen 1913 und 1919 von 43 auf 81 Mill. Telegramme jährlich gestiegen und stürzte 1924 auf 30 Millionen, also noch bedeutend unter die Vorkriegsziffer. Daß der Sturz nicht gleich in den ersten Jahren nach dem Kriege erfolgte, ist darauf zurückzuführen, daß der Telegrammverkehr durch den Währungsverfall und die diesem nicht recht folgende Tarifpolitik stark aufgebläht war. Die Verwaltung der DRP rechnet damit, daß der Telegrammverkehr auch weiterhin immer mehr zurückgeht, da er durch den konkurrierenden Fernsprechverkehr dauernd eingeengt wird, denn wie gleich gezeigt werden soll, ist der Fernsprechverkehr in ständigem z. T. sehr schnellem Wachsen begriffen. Hier ist es Aufgabe der Verwaltung (der sie sich natürlich auch voll bewußt ist), durch eine geeignete Tarifpolitik die allzu schnelle Entwicklung (vom Telegramm fort zum Fernsprecher hin) zu verlangsamen, um zur technischen Umstellung Zeit zu gewinnen.

Der Fernsprechverkehr hat — ähnlich dem Postscheckverkehr (beide sind ja die modernsten Zweige der Post) — einen großartigen

Aufschwung hinter sich. Er hat sich — gemessen an der Zahl der Sprechstellen — von 1911 bis 1924 trotz des Krieges, der Inflation und der Verarmung Deutschlands verdoppelt. Er hat weiterhin trotz dieser enormen Ausdehnung sich in den letzten drei Jahren schneller entwickelt als in den drei Jahren vor dem Kriege. Hier betrug die durchschnittliche jährliche Zunahme der Fernsprechteilnehmer etwa 110 000, jetzt beträgt sie etwa 140 000. Im ganzen ist die Zahl der Sprechstellen von 1 200 000 in 1911 auf 2 400 000 in 1924 gestiegen, hat sich also, wie bereits bemerkt, verdoppelt.

Diese Zahlen dürfen aber nicht darüber täuschen, daß die Beanspruchung des Fernsprechbetriebes außerordentlich stark zurückgegangen ist! Nach ungedrucktem Material betrug die Gesamtzahl der vermittelten Gespräche im monatlichen Durchschnitt:

1913	. . . .	192,9 Millionen
1921	. . . .	247,6 „
1922	. . . .	276,9 „
1924 aber	. .	154,4 „
1925	. . . .	169,9 „

Wenn man nun bedenkt, daß durch die Vermehrung der Sprechstellen auf das Doppelte die Zahl der möglichen Anrufe in gleichem Maße gestiegen ist, so ist es um so bemerkenswerter, daß die Zahl der tatsächlich vermittelten Gespräche mit der Entwicklung der Fernsprechanschlüsse nicht nur nicht Schritt gehalten, sondern eine abwärts gerichtete Entwicklung genommen hat. Um das noch deutlicher werden zu lassen, ist im folgenden die Zahl der telephonischen Anrufe in den verschiedenen Jahren durch die Zahl der entsprechenden Fernsprechanschlüsse dividiert, um zu errechnen, wieviel Gespräche monatlich im Durchschnitt auf **einen** Anschluß entfallen. Folgendes ist das Ergebnis:

Jahr	Zahl der Anschlüsse	Zahl der Anrufe im mtl. Durchschnitt	Auf 1 Anschluß entf. Gespräche
1913	1 314 196	192,9 Mill.	147
1921	1 915 717	247,6 „	130
1922	2 028 435	276,9 „	136,5
1923	2 242 332	154,3 „	69
1924	2 385 177	154,4 „	64,6
1925	2 588 016	169,9 „	65,6

Diese Tabelle zeigt in ihrer letzten Spalte die außerordentliche Abnahme der Frequenz des Fernsprechbetriebes. Fielen vor dem Kriege etwa 147 Gespräche auf einen Anschluß, so 1925 nur noch 65,6. Etwas andere Zahlen rechnet das statistische Büro der DRP heraus, nämlich: auf einen Anschluß entfielen im monatlichen Durchschnitt:

1922	. . . .	120 Ortsgespräche
1923	. . . .	101 „
1924	. . . .	94 „

Diese Zahlen zeigen am Grunde dasselbe Bild, wenn auch erheblich gemäßigter. Die Unterschiede gegenüber den Zahlen, die ich oben angab, erklären sich wohl daraus, daß das RPM nur die Ortsgespräche in die

Berechnung gezogen hat. Die erste Tabelle ist auch insofern anfechtbar, als die Gesprächszahlen bis 1921 auf Schätzungen beruhen. Das hatte seine Ursache darin, daß damals zwei verschiedene Tarife für den Fernsprechverkehr galten: Man konnte entweder eine Pauschgebühr oder eine Grundgebühr in Verbindung mit Gesprächsgebühren bezahlen. Die Teilnehmer, die sehr viel sprachen, entschieden sich selbstverständlich für die Pauschgebühr und konnten nun so viel sprechen wie sie wollten, denn es war für sie immer derselbe Preis. Bei diesem Tarif hatte aber die Post gar kein Interesse, die Gespräche zu zählen, da ja nicht die einzelnen Gespräche bezahlt wurden, sondern eine feste Summe, die auf der Annahme einer bestimmten Durchschnittszahl von Gesprächen beruhte. Dieser seltsame Tarif, gegen den die Verwaltung seit vielen Jahren Sturm gelaufen war, wurde erst durch das Fernsprechgebührengesetz vom 11. 7. 21 aufgehoben, und damit wurde das Zählverfahren, das bislang auf dem Stichprobenverfahren wie heute noch bei der Briefpost beruhte, geändert. Die Zählungen seit 1922 sind genau.

Die oben angegebenen Zahlen sind also nicht unmittelbar vergleichbar, da sie bis 1921 auf Stichproben beruhen und erst von 1922 ab genau sind. Von sachverständiger Seite wird zudem behauptet, daß die älteren Zahlen nur einen verschwindend geringen Wahrheitsgehalt haben. Man wäre also fast versucht, die ganze Berechnung, wie sie oben angestellt wurde, zu verwerfen, wenn nicht auffiele, daß der große Sturz der Frequenz zwischen 1922 und 1923 liegt, also in den zwei ersten Jahren der genauen Zählweise, daß hingegen bei dem Uebergang von der alten zur neuen Zählweise, also zwischen 1921 und 1922, kein auffälliger Sprung zu bemerken ist.

Wie dem auch sei, fest steht, daß die Frequenz nach der Inflationszeit, welche durch ihre dem Währungsverfall allzu langsam nachhinkende Tarifpolitik das Telephonieren sehr verbilligte und deshalb die Frequenz hochhielt, stark zurückgegangen ist, und diese Tatsache wird ja aus beiden Tabellen deutlich, ob die Zahlen nun ganz genau stimmen oder nicht. Cassel sagt einmal, eine ungenaue, ja eine falsche Zahl sei immer noch besser als gar keine Zahl!

Die Erklärung für die Abnahme der Frequenz ist vielleicht in folgendem gegeben:

Erstens durch das Fallen der Pauschgebühr, die das sinnlose Drauflostelephonieren geradezu prämiierte.

Zweitens auf der dadurch ausgelösten Selbstbesinnung der Wirtschaft und des Privathaushalts über die Kosten der Fernsprecheinrichtungen, die insbesondere in den Jahren nach der Stabilisierung der Währung zu einer planmäßigen Einschränkung ihres Gebrauchs geführt hat. Heute wird auch das größte Unternehmen nur in dem unbedingt notwendigen Umfang Gespräche führen, denn jedes einzelne Gespräch kostet Geld. Früher mußte eine bestimmte Summe bezahlt werden, ob man sprach oder nicht, also sprach man eben, und zwar bei jeder irgendwie denkbaren Gelegenheit. Insofern hat die Beseitigung der Pauschgebühr auf die Frequenz den stärksten Einfluß ausgeübt.

Drittens ist die ungeheure Ausdehnung des Fernsprechverkehrs (d. h. der Anschlüsse) doch wohl zum größten Teil auf das Konto der

sog. Wenigsprecher zu setzen. Und diese drücken natürlich auf den Durchschnitt der Gesprächszahlen. Eine Bestätigung dieser Annahme gibt ein Satz aus dem Monatsbericht der DRP vom Dezember 1925: „Der Zugang an Hauptanschlüssen ist unvermindert groß; der Grund hierfür liegt in dem für Wenigsprecher sehr wohlfeilen Tarif.“! Seitens der Postverwaltung wird sogar angenommen, daß die Wenigsprecher 65 Prozent der gesamten Teilnehmerschaft ausmachen.

An dieser Stelle muß an das oben Gesagte über die strukturelle Wandlung der Verkehrsbedürfnisse erinnert werden. Die große Ausweitung des Fernsprechverkehrs ist demnach auf eine entschiedene Bevorzugung des Fernsprechers seitens der Wirtschaft und des Publikums in den letzten Jahren zurückzuführen. Der Hinweis auf den für die Wenigsprecher günstigen Tarif reicht nicht ganz aus, um die Entwicklung des Fernsprechwesens zu erklären. Die Annahme einer Strukturwandlung scheint zur vollen Erklärung notwendig zu sein.

In diesem Zusammenhang ist vielleicht interessant, einen Blick auf die Entwicklung des Fernsprechers in der übrigen Welt zu werfen. Im Juli 1925 erschien darüber eine Statistik in der Bell-Telephone-Quarterly. Danach gab es am 1. Januar 1924 in der ganzen Welt 24 576 291 Fernsprechapparate oder 6,6 Prozent mehr als 1923. Also eine enorme Vermehrung in einem Jahr. Die weitaus meisten Apparate, nämlich 15 369 454 oder 63 Prozent entfallen auf die Vereinigten Staaten. Auf je 7 Personen entfällt hier ein Fernsprechapparat; in Deutschland nur auf je 25 Personen. Hinsichtlich der absoluten Menge der Fernsprechapparate steht an zweiter Stelle hinter den U.S.A. Deutschland mit 2 242 332 Apparaten oder 9,12 Prozent, an dritter Stelle erst England mit 1 148 095 Apparaten. Von dem Zuwachs an Apparaten, der oben mit etwa 1,5 Millionen angegeben war, entfällt wieder mehr als die Hälfte auf die U.S.A., auf Deutschland trotz der damaligen Stabilisierungskrise etwa 215 000 (nach dem Geschäftsbericht der DRP), d. i. relativ viel mehr als in den U.S.A. Nach der Zahl der Gespräche auf den Kopf der Bevölkerung besteht folgende Reihenfolge:

Ver. Staaten	184,5
Dänemark	123,7
Norwegen	109,6
Schweden	95,8
Deutschland	31,3
Frankreich	20,8
England	20,4
Italien	9,8

Man sieht aus dieser Statistik, welcher Entwicklung der Fernsprecher in Deutschland noch fähig ist. Die Postverwaltung ist sich dessen voll bewußt. Die Modernisierung des Kapitals, die jetzt mit Hilfe der 150 Millionen Anleihe durchgeführt wird, erstreckt sich deshalb auch überwiegend auf das Fernsprechwesen, obgleich, wie wir sahen, auch das Postwesen einer Voll- und Teilmechanisierung durchaus fähig ist.

3.
Die Tarifpolitik.

Die Tarifpolitik wird durch zwei Faktoren bedingt: durch die Rücksicht auf den Verkehr und durch die Rücksicht auf die Selbstkosten. Dies sind die beiden Leitgedanken jeder Tarifpolitik, und die der DRP ist dank ihrer mannigfach wechselnden gesetzlichen Gebundenheit in der Gebührenbemessung zwischen diesen Polen dauernd hin und her gependelt. Das gilt namentlich für den Fernsprechtarif, der in den letzten Jahren eine merkwürdige und bezeichnende Entwicklung durchmachte, eine Entwicklung, die vom Selbstkostenprinzip zur Rücksichtnahme auf die Tragfähigkeit des Verkehrs führte. Welches Prinzip das richtige sei, läßt sich ohne weiteres nicht sagen. Das straff durchgeführte Selbstkostenprinzip kann zweifellos leicht zur Drosselung der Weiterentwicklung des Fernsprechverkehrs führen, während andererseits die Rücksichtnahme auf die Tragfähigkeit ebenso leicht den Falschen begünstigen kann. Denn die Annahme, daß die sog. Vielsprecher die wirtschaftlich Starken, die Wenigsprecher die wirtschaftlich Schwachen seien, entbehrt der unbedingten Glaubwürdigkeit. Die Postverwaltung neigt deshalb mehr zum Selbstkostenprinzip. Jeder Teilnehmer zahlt nur das, was er der Post wirklich an Unkosten verursacht, nicht mehr und nicht weniger. Dieses Prinzip mit starrer Konsequenz durchzuführen liegt dabei sicher nicht in der Meinung der Verwaltung. Eine eigentliche Tarif*politik* würde damit ja auch aufgegeben sein, denn Politik bedeutet immer etwas Bewegliches, Sichanpassendes. Die Meinung der Verwaltung geht vielmehr wohl dahin, die Gebühren der Haupteinnahmequellen den Selbstkosten wenigstens anzunähern und dann in Einzelheiten dem Verkehr entgegenzukommen.

Mit Unterbilanz arbeiten heute (wie dies teils aus den Geschäftsberichten, teils aus Auslassungen des Ministers hervorgeht):

- der Zeitungsdienst,
- das Postscheckwesen,
- der Telegrammverkehr,
- das Fernsprechwesen, soweit es die sog. Wenigsprecher, d. s. 65 Prozent, umfaßt.

Die so entstehenden Defizite müssen durch die anderen Zweige der Post aufgebracht werden. Das ist vor allem schmerzlich für die Vielsprecher, also für die Großindustrie und den Großhandel, die die Verluste der Post aus dem Telegrammverkehr und dem Fernsprechverkehr der Wenigsprecher mitaufbringen müssen. Der gegenwärtige Fernsprechtarif wird deshalb — und sicher mit einer gewissen Berechtigung — von der Privatwirtschaft aufs schärfste angegriffen, wobei man allerdings die Forderungen wieder viel zu weit treibt.

Die Entwicklung, die dieses Schmerzenskind der DRP in den letzten Jahren durchgemacht hat, hat Postrat Dr. Wittiber in einem ausführlichen, sehr klaren Artikel im „Archiv für Post und Telegraphie" (Dezember 1925) dargestellt, auf den ich mich hier beziehen kann. Dr. Wittiber zeigt, wie das *Fernsprechgebühren-Gesetz* vom

Juli 1921 zum erstenmal das Selbstkostenprinzip einführte. Der Tarif setzte sich zusammen aus:

1. einer Einrichtungsgebühr (einmalige Gebühr),
2. einer Grundgebühr (laufende Gebühr),
3. Gesprächsgebühren.

Dieser Tarif erlaubte es, jeden Teilnehmer genau nach den Kosten, die er verursachte, zu belasten. Wittiber sieht ihn geradezu als den idealen Tarif an. Er galt während des ganzen Jahres 1922. Der Anteil der einzelnen Gebühren an der Gesamteinnahme betrug in diesem Jahre:

Grundgebühren	36,6 Prozent
Ortsgesprächsgebühren	18,0 „
Ferngesprächsgebühren	45,4 „

Als die fortschreitende Entwertung der Mark schließlich zu Gebührenerhöhungen zwang, setzte der damals wirkende Verkehrsbeirat durch, daß zugunsten der Wenigsprecher die Grundgebühren geschont werden und nur die einmaligen Gebühren und die Gesprächsgebühren der Teuerung (wie man damals noch sagte) entsprechend erhöht werden sollten. In diesem Augenblick erhielt der folgerichtig aufgebaute Tarif von 1921 einen Stoß. Bei den späteren sich immer schneller folgenden Gebührenerhöhungen versanken die Grundgebühren schließlich in völliges Nichts und fielen bei der Neuregelung des Tarifs nach der Stabilisierung überhaupt fort. Daher datiert also die erwähnte Begünstigung der Wenigsprecher, die nur durch eine Mindestgesprächsgebühr etwas eingeschränkt ist.

Daß diese Begünstigung der Wenigsprecher ungerecht und falsch ist, weil sie die Vielsprecher, die durchaus nicht immer die wirtschaftlich Starken zu sein brauchen, ungebührlich belastet, steht also außer Zweifel. Weshalb, könnte man nun fragen, wird dieser Tarif nicht wieder geändert? Das ist mit wenigen Worten zu beantworten. Der besagte Tarif hat eine ungeheure Ausweitung des Fernsprechverkehrs zur Folge gehabt. Die Zahlen hierfür sind im vorigen Abschnitt ja gegeben worden. Eine Umstellung des Tarifs auf die Grundlage des Tarifs von 1921 würde „eine derartig starke Kündigung von Anschlüssen und damit einen so beträchtlichen Rückgang der Einnahmen verursachen, daß die DRP von einem solchen Plane Abstand nehmen müßte" (Wittiber). (Entgegen dieser Annahme wird ein neuer, die Grundgebühren wieder einführender Tarif am 1. Mai 1927 in Kraft treten.)

Die anderen heute gültigen Tarife stehen im wesentlichen auf dem nominellen Niveau der Vorkriegsgebühren, sind also reell sogar niedriger. Vor allem ist das 10-Pf.-Porto des Fernbriefes eigentlich zu niedrig, und es besteht eine gewisse Neigung, diese Gebühr als nicht hinreichend zu bezeichnen, da gerade die Einnahmen hieraus die mannigfachen unproduktiven Arbeiten der DRP, die ihr als Staatsbetrieb auferlegt sind, bezahlen müssen. Nur das Alter und die Popularität halten diesen Tarif aufrecht. (Seit Abschluß dieser Arbeit hat in der Tat die DRP nach lebhaften Kämpfen im Verwaltungsrat sehr starke Erhöhungen auch dieser Gebühren mit Wirkung vom 1. August und 1. Oktober 1927 durchgesetzt.)

Im übrigen sind die Tarife der DRP zur Zeit nicht problematischer Natur. Eingehendere Erörterungen darüber haben deshalb hier keinen Platz.

§ 3. Die Selbstkosten.

1.

Prinzipielle Betrachtung.

Als dritter und letzter Faktor des finanziellen Standes der Post kommen die Kosten in Betracht, die ihr in Ausführung der Nachrichtenübermittlung entstehen. Sie sind bedingt durch die Personal- und die Sachausgaben. Die Höhe der Personalausgaben wird beeinflußt:

a) vom Grade der Arbeitsproduktivität
b) von der Leistungsintensität der Beamtenschaft, d. h. namentlich von der Länge der Arbeitszeit,
c) von der Gehaltseinstufung der Beamten,
d) von der Höhe der Gehälter überhaupt.

Die Höhe der sächlichen Ausgaben wird beeinflußt:

a) durch die Erhaltung des stehenden Kapitals,
b) durch die Ausweitung des stehenden Kapitals,
c) von der Höhe der Preise der Kapitalgüter.

Nach diesem Schema soll die Entwicklung der Kosten behandelt werden. Dabei ist zu bedenken, daß der Anteil, den die einzelnen Faktoren an der Entwicklung der Ausgabenwirtschaft haben, mit Sicherheit nicht festgestellt werden kann. Das Plus oder Minus an Ausgaben in einem Jahr gegenüber dem vorhergehenden auf die einzelnen Umstände, die offensichtlich darauf eingewirkt haben, zurückzuführen und womöglich in Prozenten auszudrücken, ist unmöglich. Man muß es mit der Nebeneinanderstellung dieser Umstände bewenden lassen.

2.

Die Personalausgaben.

a) Eine Steigerung der Produktivität ist insofern für die Höhe der Personalausgaben von Bedeutung, als sie erlaubt, bei gleichbleibendem Verkehr den Personalbestand zu vermindern oder bei steigendem Verkehr zunächst mit dem vorhandenen oder mit einem zumindest nicht in dem Maße der Frequenzsteigerung aufgefüllten Personal auszukommen. Also: wenn die Produktivität gesteigert wird, kann die Arbeits-Intensität, ohne daß die Leistung abnimmt, verringert und damit die Personalausgaben gedrückt werden.

b) Der zweite Faktor, der die Höhe der Personalausgaben beeinflußt, ist die Leistungsintensität der Beamtenschaft, insbesondere die Länge der Arbeitszeit. Dieser Zusatz soll heißen, daß allein dieser Punkt hier behandelt werden soll, denn psychologische Untersuchungen über den Einfluß der Nachkriegszustände auf die Arbeitslust und damit die Leistungsintensität u. ä. haben im Rahmen einer wirtschaftswissenschaftlichen Arbeit keinen Platz.

Nach Beendigung des Weltkrieges wurde die Verkürzung der Arbeitszeit auf 8 Stunden — eine der grundlegenden Forderungen des Sozialismus — für ganz Deutschland gesetzlich festgelegt. Diese Bestimmung betraf natürlich auch die Beamtenschaft. Die Arbeitsintensität sämtlicher wirschaftlichen Betriebe wurde dadurch mit einem Schlage herabgesetzt, und zwar geschah dies gerade in einer Zeit, in der die Produktivität durch die Ueberfülle an ungelernten Kräften sowohl wie durch die Herunterwirtschaftung des stehenden Kapitals (Folge des Krieges) außerordentlich gesunken war. Da aber Arbeitsintensität und Produktivität in engstem Zusammenhang stehen, indem die Arbeitsintensität, insbesondere die Länge der Arbeitszeit, nur dann verringert werden kann, wenn die Produktivität gestiegen ist, so mußte sich der gesetzlich angeordnete Achtstundentag bald als zunächst noch undurchführbar erweisen. Die ersten Angriffe auf ihn setzten kurz nach der Sturmzeit der Inflation ein. So findet sich in der „Deutschen Allgemeinen Zeitung" vom 11. 10. 23 ein Artikel über die „Wehrpflicht des Beamtentums" mit dem Satz: „Wie wäre es, wenn die Beamten mit leuchtendem Beispiel vorangingen und sich frei und ungezwungen ihrerseits erbieten, täglich 9 Stunden zu arbeiten?" — Das war eine etwas naive Überschätzung des Altruismus der Beamtenschaft. Auch die Beamten sind ja letzten Endes Menschen. Eine spontane Bewegung konnte man aus der vielfach mißhandelten Beamtenschaft, die gerade Krieg und Inflation hinter sich hatte, nicht erwarten.

Als schließlich die Absicht der Regierung, für die Reichsbeamten den neunstündigen Mindestarbeitstag einzuführen, deutlich wurde, wurde von dem freigewerkschaftlich eingestellten „Allgemeinen Deutschen Beamtenbund", der in der Hauptsache die Beamtenschaft der unteren Gehaltsstufen vertritt, eine Kampfgemeinschaft sämtlicher Beamtenorganisationen angeregt. Zunächst kamen die anderen Organisationen dieser Anregung nach; als jedoch der ADB. auch für Anwendung des letzten gewerkschaftlichen Mittels — den Streik — sich aussprach, kam es zum Konflikt. Die Mehrzahl der Organisationsvertreter sprach sich gegen einen solchen Gedanken als mit der Idee des Berufsbeamtentums nicht vereinbar aus (s. Berliner Lokalanzeiger vom 31. 10. 23 Nr. 486). Für die gehobenen mittleren und die höheren Beamten spielte das Arbeitszeitgesetz überhaupt keine so große Rolle, da sie die Arbeit, die ihr Amt ihnen zuwies, unabhängig von einer irgendwie schablonenmäßig festgesetzten Arbeitszeit doch erledigen mußten, was in den meisten Fällen ein Überschreiten des Achtstundentages erforderlich machte. Deshalb ist die Arbeitszeitfrage auch in einem groß angelegten Artikel der Deutschen Postzeitung mit dem Titel „Der Abbau des Berufsbeamtentums", der alle in jener Zeit akuten Probleme des Beamtentums, wie den Personalabbau, die Beförderungssperre, die Prüfungssperre, die Anstellungssperre, die Arbeitszeit, die monatliche Gehaltszahlung usw., behandelt, auffälligerweise nur gestreift*).

*) Anm.: Ein besonders bezeichnender Satz aus dem Artikel sei hier zitiert: „Denn heute liegen die Dinge doch so, daß gerade für den mittleren Postbeamten schon seit langem der sog. Achtstundentag nur auf dem Papier steht, daß für ihn ein Arbeitszeitgesetz nicht nötig ist, da er ja schon immer freiwillig durch Mehrleistungen seine Kräfte einsetzt . . ."

Am 22. Dezember 1923 ist die Verordnung über eine neunstündige Mindestarbeitszeit der Beamten dann in Kraft getreten. Noch im Juli 1924 versuchte der ADB einen Volksentscheid über den Achtstundentag herbeizuführen, ein Plan, der der großen Verbitterung der Reichsbeamten entsprang, daß nur sie von der Verlängerung der Arbeitszeit betroffen wurden, da weder für die Beamten der Länder noch für die Arbeiter ein gleiches Gesetz existierte. Der Plan wurde jedoch später verworfen. Reibungslos hat sich also die Verlängerung der Dienstzeit nicht durchführen lassen.

Heute ist nun die Produktivität, wie im § 1 ausgeführt wurde, durch die bessere Ausbildung des Personals, die Modernisierung des Kapitals usw. gegenüber den ersten Nachkriegsjahren ganz erheblich gestiegen. Darum haben jetzt Bestrebungen, die Arbeitszeit zu verkürzen, mehr Aussicht auf Erfolg als vor zwei Jahren. Tatsächlich sind auch schon für die verschiedensten Beamtenkategorien Verkürzungen der 54-Stunden-Woche eingetreten.

c) Die Gehaltseinstufung der Beamtenschaft.

Sind die beiden bisher behandelten Einflüsse auf die Höhe der Personalausgaben, die Produktivität und die Arbeitszeit, nur mittelbarer Natur, so stehen die beiden jetzt zu behandelnden, die Einstufung der Beamten in die Besoldungsgruppen und die Höhe der Gehälter überhaupt, dagegen in unmittelbaren Beziehungen zu den Selbstkosten. Zunächst die Besoldungseinstufung. Was ist darunter zu verstehen? Die Beamten der DRP sind (auch jetzt noch nach der Neuorganisation der Post durch das Reichspostfinanzgesetz) Reichsbeamte; ihre Gehälter werden also nicht vom Reichspostminister in Verbindung mit dem Verwaltungsrat der DRP festgesetzt, sondern durch das allgemeine, für alle Reichsbeamten geltende Reichsbesoldungsgesetz. Auf die absolute Höhe der Gehälter hat der Postminister also gar keinen Einfluß. Er kann z. B. den Beamten der Gruppe VI nicht mehr zahlen, als das Gesetz vorschreibt, selbst wenn er überzeugt ist, daß diese Beamten zu wenig bekommen. Eins steht aber in seiner Macht: er kann diese Beamten höher einstufen. Gewiß ist er auch in dieser Beziehung nicht unbeschränkt. Die Reichsbesoldungsordnung gibt die Grundsätze für die Einstufung, an die der Minister sowohl wie der Verwaltungsrat, der die Neueinstufung zu genehmigen hat, gebunden sind. Innerhalb des Verwaltungsrats wird wiederum vor allem der Vertreter des Finanzministers Schwierigkeiten machen, denn jede Neueinstufung in der Beamtenschaft der DRP wird von allen anderen Reichsbeamten genau verfolgt und ruft die gleichen Forderungen der anderen Verwaltungen hervor. Der Reichspostminister kann also eine Neueinstufung im Verwaltungsrat nur durchsetzen, wenn er sie mit guten Gründen versieht und vor allem glaubhaft macht, daß es sich dabei keineswegs um eine Extratour der DRP handle.

Insofern hat also der RPM einen Einfluß auf die Höhe der Personalausgaben, und dies hat große Bedeutung gerade für die Betrachtungsperiode gehabt. Man vergleiche hierzu anliegende Tabelle (s. nächste Seite), die aus dem „Haushalt des Reichspostministeriums für das Rech-

Besoldungs-Gruppe	a) Planmäßige Beamte					b) Beamtete Hilfskräfte			
	1922	1923	1924	1925	1926	1922	1923	1924	1925
13	67	66	71	74	79				
12	625	610	540	520	510				
11	2 300	2 135	1 520	1 460	1 425				
10	710	720	565	1 000	1 015	50	35	35	20
9	2 980	2 480	3 120	4 215	4 775				
8	7 980	7 035	8 100	9 700	10 830				
7	6 755	**5 510**	**28415**	27 405	27 060	21	23	1 770	890
6	54 060	**48920**	**15 140**	15 160	13 950	2 645	2 510	640	330
5	33 360	27 360	30 150	32 380	32 700	585	625	840	490
4	50 930	53 400	43 630	45 190	48 430	45 945	43 510	27 030	24 980
3	87 250	92 350	72 650	76 650	81 900	33 910	26 745	19 200	11 860
2	5 790	5 760	860	1 435	1 775				
Zusammen	252 807	246 346	204 731	215 189	224 449	83 156	73 448	49 515	38 570
Beamtete Hilfskräfte	83 156	73 448	49 515	38 570					
Zusammen	**335965**	**319795**	**254245**	**253760**					

nungsjahr 1923" (S. 6—37) und der „Übersicht über Personalstand, Personalbewegung usw. bei der DRP (1. April 1925)" zusammengestellt ist. Diese Tabelle ist in zweierlei Hinsicht interessant: Einmal zeigt sie den umfangreichen, von der Verwaltung selbst als rücksichtslos bezeichneten Personalabbau (man gleite mit dem Auge etwa in der Zeile entlang, die die Entwicklung der Besoldungsgruppe III darstellt), sodann aber — und das ist das in diesem Zusammenhang Interessierende — zeigt sie eine wichtige Verschiebung innerhalb zweier Gehaltsstufen, eine Verschiebung von der Gehaltsgruppe VI zu der Gruppe VII zwischen 1923 und 1924. Die in Frage kommenden Zahlen sind in der Tabelle besonders markiert. Man findet in Gruppe VI im Jahre 1923 ca. 49 000 Beamte und im folgenden Jahr nur noch ca. 15 000, also weniger als ein Drittel. Dagegen nimmt die Gruppe VII in dem gleichen Zeitraum von 5500 auf 28 500 Beamte zu, also um das Fünffache. Diese großen Sprünge, die finanziell von der größten Bedeutung sind, bedürfen natürlich der Erklärung.

Es handelt sich hier tatsächlich um eine Neueinstufung der Beamten der Gruppe VI. Den Grund hierfür anzugeben, ist von einer gewissen Schwierigkeit, da die Personalverhältnisse der Post an einer außerordentlichen Kompliziertheit leiden. In der folgenden Darstellung ist deshalb, um sie auch Außenstehenden verständlich zu machen, nur das wesentlichste angegeben.

Nach der Personalordnung von 1900 wurde für die jetzigen gehobenen mittleren Postbeamten als Vorbildung nur Untersekundareife verlangt. Von den als Gehilfen eingetretenen hatten aber ca. 95 vH das Einjährigenexamen gemacht. Weil sie erst mit 16 Jahren bei der Post eintreten konnten, mit 15 Jahren aber meist schon die erforderliche Untersekundareife hatten, benutzten sie das eine Jahr natürlich in der Weise, daß sie die Schule weiterbesuchten und die Obersekundareife erlangten. Somit hatten also die Postgehilfen dieselbe Vorbildung, die die als Supernumerare bei den übrigen Reichs- und Staatsbehörden eingetretenen gleichartigen Beamten besaßen.

Da außerdem die von den jetzigen gehobenen mittleren Postbeamten aus der Zivilanwärterlaufbahn abgelegte erste Fachprüfung — die Assistentenprüfung — ihrem Werte nach wohl der ersten Fachprüfung der Supernumerare bei den übrigen Behörden gleichkam, beanspruchten die Postbeamten dieselben Beförderungsverhältnisse. Bis 1923 wurden aber nur diejenigen der vorgenannten Postbeamten den Supernumerarbeamten der übrigen Behörden gleichgestellt, die eine zweite Fachprüfung, die Sekretär-, spätere Verwaltungsprüfung, abgelegt hatten. Um den wohl nicht unberechtigten Wünschen der Postbeamten entgegenzukommen, wurden alle, die die Verwaltungsprüfung nicht bestanden oder gar nicht versucht hatten, soweit sie sie ihrem Dienstalter nach überhaupt schon ablegen konnten, durch Postnachrichtenblattverfügung 499 vom Jahre 1923 nochmals zur Verwaltungsprüfung zugelassen. Diese Prüfung ist dann von der Mehrzahl derer, die sich ihr unterzogen, bestanden worden, und die Beamten sind daraufhin in die Gruppe VII eingestuft worden.

Dies ist also der Grund für die große Verschiebung von Gruppe VI nach Gruppe VII zwischen 1923 und 1924. Alle Beamten, die damals

in die Gruppe VII gekommen sind, haben damit zugleich neue Beförderungsmöglichkeiten erhalten. Bisher war für sie die Gruppe VI die höchste erreichbare Stufe, jetzt können geringere Prozentsätze die Gruppen VIII, IX und X erreichen. Die Neueinstufung ist also finanziell von großer Bedeutung. Dazu kommt hier noch ein zweites Problem, das vielleicht schon für die nächste Zukunft akut wird. Das Reichsbesoldungsgesetz enthält eine Bestimmung, die besagt, daß die planmäßigen Dienststellen der Gruppen VII, VIII, IX und X gesechstelt werden sollen, und daß immer drei Sechstel auf die Gruppe VII, zwei Sechstel auf die Gruppe VIII und ein Sechstel auf die Gruppen IX und X entfallen sollen. Diese Bestimmung müßte also für 1926 auch innerhalb der DRP durchgeführt sein. Ein Blick auf die Tabelle lehrt aber, daß dies scheinbar nicht der Fall ist, denn wenn die dort angegebenen Stellenzahlen für die Gruppen VIII, IX und X addiert werden, was eine Summe von ca 15 600 ergibt, so müßte diese Summe nach der Bestimmung des Besoldungsgesetzes doch der Gruppe VII entsprechen. In dieser Gruppe befinden sich aber laut Tabelle ca. 27 000 Stellen oder 11 400 Stellen zuviel. Wie ist das zu erklären? Ganz einfach! Der Reichspostminister Dr. Stingl, dem die Beamten den großen Beförderungsschub aus Gruppe VI nach Gruppe VII verdanken, steht auf dem Standpunkt, daß eine große Zahl der damals nach Gruppe VII beförderten Beamten — er rechnet 10 499 — sich noch auf Dienstposten befindet, die eigentlich von Beamten der Gruppe VI wahrgenommen werden könnten. Dr. Stingl zieht daraus die Folgerung, daß diese 10 499 Beamten in die Sechstelung, die das Besoldungsgesetz vorschreibt, nicht einbezogen werden könnten. Wenn man diese 10 499 Stellen von den 27 000 der Gruppe VII abzieht, erhält man rund 16 500, eine Zahl, die tatsächlich ungefähr der Summe der drei Gruppen VIII, IX und X entspricht.

Diese Auslegung des Ministers ist natürlich von der betroffenen Beamtenschaft aufs heftigste bekämpft worden. Man stützt sich darauf, daß auch bei den anderen Behörden nicht nach der Zahl der Dienstposten, sondern nach der Zahl der vorhandenen Beamten gesechstelt ist. Im Hinblick auf den Widerstand des Finanzministeriums ist diese Forderung jedoch zunächst vom RPM nicht erfüllt. Dennoch muß damit gerechnet werden, daß in absehbarer Zeit auch diese 10 499 Stellen mit in die Sechstelung einbezogen werden, wodurch eine Erhöhung der persönlichen Ausgaben eintreten würde. Werden nämlich die genannten 10 499 Beamten der Gruppe VII in die Schlüsselung einbezogen, so müssen zur Durchführung der gesetzlichen Sechstelung Tausende von Beamten in die nächsthöheren Gehaltsgruppen befördert werden. Das Bild würde dann so aussehen:

Gehaltsgruppe	Gegenwärtige Einstufung	Sechstelung mit den 10 499 Beamten
10	672	723
9	4775	6500
8	10830	14445
7	27060	21670

Die Zahlen der Spalte 2 stimmen nicht, wie man erwarten müßte, genau mit denen der oben gegebenen großen Tabelle überein. Die Abweichungen erklären sich daraus, daß die Beamten der Hauptverwaltung sowie die nur vorübergehend dort eingestuften Beamten aus der Gruppe X herausgezogen werden mußten, da sie mit der Sechstelung nichts zu tun haben. Die dritte Spalte zeigt nun den Zustand, der bestehen würde, wenn die ominösen 10 499 Beamten der Gruppe VII bei der Sechstelung mitgerechnet würden. Man sieht, daß die Gruppe VII um über 5000 Stellen abnehmen würde, die sich nun auf die höheren Gruppen verteilen. Ob aber dadurch eine Mehrbelastung des Personaletats tatsächlich eintritt, ist wiederum eine strittige Frage, die auf personalpolitischem Gebiet liegt. Es wird von Beamtenseite behauptet, daß heute Tausende von Beamten der Gruppe VI Dienstposten der Gruppe VII inne hätten, und daß sie diesen Dienstposten dank ihrer fehlenden Vor- und Ausbildung nicht voll gewachsen seien, so daß der Grad der Produktivität hier ein geringer sei*). Von der Verwaltung wird diese Behauptung jedoch bestritten.

d) Die Höhe der Gehälter überhaupt.

Für die Höhe der Gehälter überhaupt ist die Hauptquelle eine Denkschrift des Reichsfinanzministeriums mit dem Titel „Denkschrift über die Entwicklung der Besoldung der Reichsbeamten von 1897 bis Dezember 1924", die im Februar 1925 erschien. Da sich seit Dezember 1924 an der Besoldung nichts geändert hat, ist die Denkschrift auch heute noch vollgültig. Für die vorliegende Arbeit kommen natürlich nur die letzten Jahre in Betracht. Dabei ist auch zu betonen, daß die Besoldungsfrage hier selbstverständlich nur vom Standpunkt des finanziellen Stands der DRP zu behandeln ist, nicht vom Standpunkt der Beamtenschaft und ihrer Forderungen. Deshalb interessiert die Entwicklung der Realeinkommen, eine vom Standpunkt der Beamtenschaft natürlich durchaus im Vordergrund stehende Frage, hier zunächst überhaupt nicht.

Den finanziellen Effekt der im Laufe des Jahres 1924 erfolgenden Besoldungserhöhungen geben am besten folgende Zahlen an. Nach dem Voranschlag für

1924 verdienen ca. 255 000 Beamte ca. 610 Mill M.
1925 verdienen ca. 255 000 Beamte ca. 905 Mill. M.

Nach der 12. Ergänzung des Besoldungsgesetzes von 1920 vom 12. Dezember 1923, auf der der Voranschlag für 1924 beruht, entfielen also durchschnittlich auf jeden Beamten der DRP 2392 M. Jahresgehalt, nach der letzten Erhöhung der Gehälter (1. Dezember 1924) dagegen 3549 M. An der Steigerung waren die einzelnen Teile, aus denen sich das Beamtengehalt zusammensetzt, verschieden beteiligt.

Es entfielen auf	1924	1925	1926
Grundgehalt	270 373 088	491 654 500	429 430 000
Wohnungsgeldzuschuß	39 161 982	101 329 000	120 050 000
Kinderzuschlag	61 910 100	59 050 700	24 850 000
Frauenzuschlag	17 334 828	26 640 000	63 122 000
Örtlicher Sonderzuschlag	34 920 022	13 400 000	19 678 200

*) s. oben S. 26 ff.

Konjunkturwissenschaftlich gesehen entfallen die einzelnen Besoldungserhöhungen in eine Periode ausgesprochenen Aufschwungs.

Jahr	Index der Lebenshaltung	Gesamtgeldumlauf
1923 Dezember	142,2	
1924 Januar — Juni	125,9 — 123,5	2 824,2 — 3 128,6 Mill. Mark
	Stadium der **Depression**	
1924 Juli — Dezember	126,4 – 135,4	3 707,6 — 4273,9 Mill. Mark
9125 Januar	135,6	
	Stadium des **Aufschwungs**	

Sie erfolgen nämlich am 1. April, 1. Juni, 15. November und 1. Dezember 1924, in der Hauptsache also in einer Zeit, die das Institut für Konjunkturforschung als Stadium des Aufschwungs bezeichnet hat.

Die Entwicklung der Besoldungserhöhungen wird am besten gekennzeichnet dadurch, daß man die Zahlen der drei typischen Gehaltsgruppen III, VIII und XI zu den entsprechenden Gruppen des Jahres 1913 in Beziehung setzt, sowie dadurch, daß man die Spannungsverhältnisse zwischen diesen drei Gruppen untersucht. Danach stellt sich die Entwicklung (laut Denkschrift) folgendergestalt dar:

a) Vom 1. April bis 31. Mai 1924 betrugen die Endbezüge in Ortsklasse A bei verheirateten Beamten mit zwei Kindern von 6 bis 14 Jahren

in Gruppe	III	VIII	XI
nominal	89	65	57 %

der Endbezüge von 1913.
Das Spannungsverhältnis war 1 : 1,9 : 2,8
gegenüber 1913 1 : 2,55 : 4,4

b) Vom 1. Juni bis 30. November 1924

in Gruppe	III	VIII	XI
nominal	108	89	84 %

der Endbezüge von 1913.
Das Spannungsverhältnis war 1 : 2,1 : 3,5

c) Vom 1. Dezember 1924 ab

in Gruppe	III	VIII	XI
nominal	126	102	95 %

der Endbezüge von 1913.
Das Spannungsverhältnis war 1 : 2 : 3,3,
verringerte sich also wieder etwas, obgleich es vorher noch nicht annähernd den Zustand von 1913 erreicht hatte.

Eine eigenartige Entwicklung hat der Wohnungsgeldzuschuß durchgemacht. Im Gegensatz zu den sozialen Teilen des Beamtengehalts, dem Frauen- und Kinderzuschlag, existierte er schon seit 1873, während die sozialen Zuschläge erst im Kriege eingeführt wurden. Das Wohnungsgeld soll die interlokalen Verschiedenheiten der Mietpreise ausgleichen. Vom 1. April 1920 bis 1. November 1924 machte man nun den Versuch, an Stelle des Wohnungsgeldes einen Ortszuschlag zu setzen, der

nicht nur die interlokalen Verschiedenheiten der Mieten, sondern darüber hinaus die interlokalen Verschiedenheiten des allgemeinen Preisniveaus ausgleichen will. Jetzt ist das Reich zum Wohnungsgeld zurückgekehrt, da sich die Hoffnung, das Preisniveau eines Ortes in *einer* Zahl auszudrücken und dann — worauf es vor allem ankommt — diese Zahl mit ebenso errechneten aller anderen Orte in Deutschland zu vergleichen, als trügerisch erwies. Da der sog. Wohnungsgeld*zuschuß* nach den angestellten Erhebungen bis zur Gruppe X tatsächlich ein Wohnungs*geld* ist, das ungefähr dem *gesamten* Mietzins, den der Beamte zu bezahlen hat, entspricht, ist hier ein innerhalb der Personalausgaben ziemlich erheblicher *beweglicher* Posten geschaffen, der automatisch dem Steigen und Sinken der Mietpreise folgt. In den letzten Jahren sind die Mietpreise durch den allmählichen Abbau der Wohnungszwangswirtschaft dauernd gestiegen. Entsprechend ist auch der Posten „Wohnungsgeldzuschuß" ständig gewachsen. Auch für die Zukunft ist, wenn man den Wohnungsneubau nicht ganz unterbinden will, mit einer weiteren Steigerung der Mietpreise zu rechnen. Von 1925 bis 1926 ist der Posten „Wohnungsgeldzuschuß" allein um etwa 19 Mill. Mark gestiegen, während doch gleichzeitig der Posten „Grundgehälter" um über 60 Mill. Mark abgenommen hat (s. folgende Tabelle).

Ebenso ist der Posten „Pensionen und Wartegelder" einer erheblichen Zunahme unterworfen gewesen, nämlich von 125 auf 189 Mill. Mark in den Jahren 1924 bis 1926.

Das Gesamtbild der Personalausgaben gibt folgende Tabelle:

Personalausgaben	1924	1925	1926
Hauptverwaltung	3 687 700	3 872 900	3 609 900
Betriebsverwaltung	537 411 000	691 344 800	647 452 000
Grundgehälter		491 654 500	429 430 000
Wohnungsgeldzuschuß		101 329 000	120 050 000
Kinderzuschlag		59 050 700	24 850 000
Örtlicher Sonderzuschlag		13 400 000	19 678 200
Beamtete Hilfskräfte	94 085 600	93 377 500	66 184 100
Postagenten	9 911 000	11 400 000	12 817 000
Arbeiter	59 100 000	67 555 000	109 500 000
Entschädigungen }		16 238 000	23 337 000
Wohlfartspflege }	185 149 600	18 243 100	25 702 000
Pensionen }	(125 372 000)	185 682 000	188 733 000
Summe	888 324 900	1 090 713 300	1 077 335 500

Diese Tabelle gibt die Zahlen der Voranschläge, die sich aber von den Ist-Zahlen nicht allzu sehr unterscheiden, weshalb diese nicht besonders angegeben sind. Interessant ist aber eine Gegenüberstellung der beiden Voranschläge und der Jahresnachweisung für das eine Jahr 1924. Man

kann hier von z w e i Voranschlägen sprechen, weil in das Jahr 1924 die zahlreichen Gehaltsänderungen fallen, die das Bild des ersten Voranschlags dauernd veränderten. Deshalb enthält die Jahresnachweisung von 1924 einen zweiten Voranschlag, der die Nachträge zum ersten berücksichtigt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Personalausgaben	1924		
	1. Soll	2. Soll	Ist
Hauptverwaltung	2 692 960	3 687 700	3 354 287
Betriebsverwaltung	426 326 160	537 411 000	527 794 955
Beamtete Hilfskräfte	83 374 700	94 085 600	87 693 844
Postagenten	5 357 000	8 911 000	8 608 260
Arbeiter	54 096 300	59 520 000	50 194 131
Entschädigungen, Wohlfahrt	39 651 760	59 777 600	56 928 046
Pensionen	33 982 000	125 372 000	124 779 288
Summe	**645 480 880**	**888 764 900**	**859 352 811**

3.

Die Sachausgaben.

Bei ihrer Untersuchung zu einem Ergebnis zu kommen, ist, wie schon früher berührt, zur Zeit außerordentlich schwer, und zwar aus dem einfachen Grunde, weil man die Zahlen für die drei Jahre 1924 bis 1926 nicht ohne weiteres miteinander vergleichen kann. Voranschlag und Jahresnachweisung für 1924 gliedern sich noch nach alter kameralistischer Methode in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt, sind also mit den Voranschlägen und Jahresnachweisungen für 1925 und 1926 nicht vergleichbar. Nun ließen sich zwar wenigstens die Jahre 1925 und 1926 in Parallele stellen, aber das geht nur mit den Voranschlägen, da für 1926 natürlich noch keine Jahresnachweisung vorliegt. Zudem ist ein Vergleich zwischen nur z w e i aufeinander folgenden Jahren möglicherweise untypisch und gibt falsche Vorstellungen. Glücklicherweise enthält aber der G e s c h ä f t s b e r i c h t für 1924 die Zahlen für die Vermehrung des Anlagekapitals und für die Abschreibungen, die man aus der Jahresnachweisung nicht entnehmen kann, so daß wenigstens in den Endzahlen ein Vergleich zwischen allen drei Jahren möglich ist.

Die reine V e r m e h r u n g d e s A n l a g e k a p i t a l s erhält man durch Summierung der in den Voranschlägen und Jahresnachweisungen angesetzten Posten für A n l a g e ausgaben abzüglich der Kosten für die E r h a l t u n g d e s A n l a g e k a p i t a l s, die sich ihrerseits aus der Höhe der Abschreibungen ergeben. Doch sind damit die sächlichen Ausgaben noch nicht erschöpft. Neben die A n l a g e ausgaben treten die B e t r i e b s ausgaben, also Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Betriebes, denen keine Vermehrung der Aktiva gegenübersteht wie bei den Anlageausgaben. Folgendes ist nun zu beobachten:

1. Wie verhalten sich die sächlichen Betriebs- zu den sächlichen Anlage-Ausgaben?
2. Wie verhalten sich die Zahlen des Voranschlags zu denen der Jahresnachweisung?
3. Wie verhalten sich innerhalb der Anlageausgaben die Ausgaben für die Erhaltung des Kapitals zu denen für die Vermehrung des Kapitals?

Um diese Fragen zu beantworten, ist eine große Tabelle der sächlichen Ausgaben errechnet (s. nächste Seite). Spalte 2, 3 und 4 geben die Betriebsausgaben, Spalte 5, 6 und 7 die Anlageausgaben, deren Summen dann jedesmal zum Vergleich unter die Summen der Betriebsausgaben des betreffenden Jahres gesetzt sind. Nach meiner ersten Berechnung, die die Nachträge zum Voranschlag für 1926 noch nicht berücksichtigt hatte, ergab sich die bemerkenswerte Tatsache, daß das Verhältnis der Betriebs- zu den Anlageausgaben sich von 1925 bis 1926 umgekehrt hatte. Das Gesamtsoll von 1925 zeigte noch ein erhebliches Plus der Anlageausgaben; im tatsächlichen Ergebnis von 1925, in der Ist-Rechnung, war das Plus schon sehr zusammengeschmolzen, und im Voranschlag von 1926 hatte es sich in ein Minus verwandelt. Was bedeutete das? Doch wohl dies, daß die reine Vermehrung des Anlagekapitals relativ zurückgegangen war. Denn die Betriebsausgaben und die Ausgaben für die Erhaltung des Kapitals entwickeln sich mit einer gewissen Zwangsläufigkeit, dagegen sind die Ausgaben für Vermehrung des Kapitals als sehr beweglicher und anpassungsfähiger Faktor anzusehen. Diese Ausgaben und damit die Intensivierung des Kapitals konnten anfangs vor allem deswegen nicht, wie die Entwicklung des Verkehrs es verlangt, stärker gefördert werden, weil die Betriebsausgaben z. T. sehr stark gestiegen sind, vor allem die für die Betriebszweige „Post" (von 129 auf 176 Millionen), „Fernsprechwesen" (von 41 auf 74 Millionen), „Schuldentilgung" (von 2 auf 13 Millionen Mark). Die Gründe für diese Steigerung der Betriebsausgaben sind im Voranschlag für 1926 angedeutet: z. B. „Mehrbelastung für die an die Deutsche Reichsbahngesellschaft zu zahlenden Vergütungen für Beförderung der Postsendungen. Vermehrung der Zugbenutzung. Erhöhung der Vergütungen für Postbeförderungen auf Landwegen infolge Steigerung der Löhne sowie der Preise für Futtermittel und Betriebsstoffe (s. Voranschlag 1926 Ausgabe Kapitel I Tit. 1). So und ähnlich ist der Mehrbedarf an Betriebsausgaben stets motiviert. Er beruht in der Hauptsache auf der Annahme einer Steigerung des Verkehrs. Solcherart bedingten Mehrausgaben müßten natürlich entsprechende Mehreinnahmen gegenüberstehen. Das ist aber z. B. nicht der Fall beim Fernsprechwesen, wie S. 37 ff. gezeigt wurde. Die Eigenart des (1926) geltenden Fernsprechtarifs drängt zur Verkehrssteigerung, die doch ihrerseits, je mehr sie sich auswirkt, desto weniger die Selbstkosten erreichende Einnahmen bringt. Zudem befindet sich die Wirtschaft seit Monaten in einem Stadium der Depression, bei Aufstellung des Voranschlags für 1926 sogar in einer ausgesprochenen Krise, so daß die Post ihre Erwartungen bezüglich der Einnahmen sehr vorsichtig in den Etat einsetzen mußte.

Betriebszweig	Betrieb			Anlage		
	1925		1926	1925		1926
	Ges.-Soll	Ist	Soll	Ges.-Soll	Ist	Soll
Post	130	149,2	176,7	35,84	34,6	29,7
Postscheck	0,5	0,1	0,23	1,3	1,1	2,0
Telegraphie ...	27	26	32	7	1,4	4,8
Fernsprechwesen	42	71	74,2	205	234,9	278,65
Funkwesen	24	20,3	26,7	9	5.5	4
„Produktive" Gehälter				12,6	14.2	12,7
Grundstücke und Gebäude	23	22	25,3	104,9	87,8	105,2
Ausstattung und Geräte	44	41	41,8	3,8	2,7	5
Schuldentilgung	2,3	2,5	13,3	25,5	11,7	0,5
Sonstiges	54,4	38,6	77	6,2	6	8,6
Nachtrag			—75*)			20
Summe	346,9	370,8	392,4†)	411	399,9	471,2
+ Anlage	411	399,9	471,2†)			
+ Personalausg.	1 056,5	1 050,8	1 077,34			
Gesamtausgaben	**1 814,3**	**1 821,7**	**1 940,95**			

So also war es zu erklären, daß das Verhältnis der Betriebs- zu den Anlageausgaben sich von 1925 auf 1926 umgekehrt hatte. Durch den ersten Nachtrag zum Voranschlag für 1926 sind nun aber auf dem Wege der Anleihe 20 Mill. M. aufgebracht worden, die im Rahmen des Arbeitsbeschaffungsprogramms der Regierung zur Vermehrung des stehenden Kapitals verausgabt werden sollen. Durch einen zweiten Nachtrag zum Voranschlag wurden, wie bereits oben mitgeteilt, die Betriebsausgaben um 75 Mill. M. gekürzt, weil die Einnahmen etwa um diese Summe zu hoch angesetzt waren. Durch diese Aenderungen des Voranschlags von 1926 hat die angedeutete Entwicklung des Verhältnisses der Betriebs- zu den Anlageausgaben eine sehr starke Unterbrechung erfahren. Die Anlageausgaben erscheinen jetzt weit überwiegend. Ob sie es aber in Wahrheit sind, wird sich erst auf Grund der später erscheinenden Jahresnachweisung für 1926 feststellen lassen, da erst sie angibt, bei welchen Posten die 75 Mill. M. gespart wurden. Im Voranschlag sind die 75 Mill. M. zunächst provisorisch als Minusposten unter „Betrieb" gebucht, die tatsächlichen Ersparnisse könnten aber die Anlageausgaben betreffen. Das Verhältnis der Betriebs- zu den Anlageausgaben dürfte überhaupt symptomatisch sein für den finanziellen

*) Durch 2. Nachtrag zum Voranschlage wurden auf beiden Seiten (Einnahme und Ausgabe) 75 Mill. M. abgesetzt.

†) Verhältnis von Betriebs- zu Anlage-Ausgaben.

Stand der DRP. Je mehr es dauernd positiv ist, d. h. je mehr die Anlageausgaben überwiegen, desto günstiger kann man volkswirtschaftlich die Entwicklung der Post ansehen (s. d. Ergänzung am Schluß dieser Arbeit S. 61).

Ad 2) Zu der Frage, wie sich die Zahlen der Voranschläge zu denen der Jahresrechnungen verhalten, geben am besten die Zahlen der „zu übertragenden Mittel" Auskunft. Was man unter diesen zu übertragenden Mitteln zu verstehen hat, zeigt die Beilage zu der Jahresnachweisung für 1924 (S. 7). Hier heißt es:

> „Nach der Reichshaushaltsordnung ist für bestimmte Fälle die Uebertragbarkeit von Mitteln zugelassen, d. h. es können die am Schluß eines Rechnungsjahres unverwendet gebliebenen Mittel für die gleichen Zwecke über das Rechnungsjahr hinaus zur Verfügung gestellt werden, so daß sie den Mitteln der folgenden Jahre zuwachsen. Die Maßnahme bietet erfahrungsgemäß einen Anreiz zur Sparsamkeit für die fondsverwaltenden Stellen, die andernfalls das Bestreben haben, die Restmittel des alten Jahres unter allen Umständen noch für dessen Rechnung, also auch für die sachlich und zeitlich nicht unbedingt notwendigen Bedürfnisse, zu verwenden".

Um die Gesamtsumme dieser übertragbaren Ausgabereste klaffen also Voranschlag und Jahresnachweisung auseinander. Außerdem bilden diese ersparten Reste oft einen großen Einnahme- bzw. Ausgabe-Posten für das folgende Rechnungsjahr. So konnte aus 1924 auf 1925 ein Plus von 66 867 367 Mark, so mußte aus 1925 auf 1926 ein Minus von 30 294 579 Mark und von 1926 auf 1927 ein Minus von 19 500 000 Mark übertragen werden. Das sind also ganz erhebliche Summen!

Ad. 3) Wie verhalten sich endlich die Ausgaben für die Erhaltung des Kapitals zu denen für die Vermehrung des Kapitals? Die Berechnung dieser Ausgaben geschieht so, daß man die Kapitalerhaltungskosten, die unter den Betriebsausgaben als „Abschreibungen" figurieren, von der Gesamtsumme der Anlageausgaben abzieht, wie es auch im Etat der DRP geschieht. Dann hat man die reine Vermehrung des Kapitals. Diese Rechnung ist in folgender Tabelle durchgeführt. Die Gesamtsumme der Anlageausgaben betrug nach der Tabelle der Sachausgaben (S. 50):

	1925		1926
	Gesamtsoll	Ist	Soll
Anlageausgaben insgesamt	410 982 923	399 926 533	471 225 200
./. Abschreibungen	150 000 000	147 023 488	160 000 000
Vermehrung des Kapitals ..	260 982 923	253 903 045	311 225 200
Deckung dafür	260 982 923	252 903 045	311 225 200
nämlich: a) aus Betriebseinnahmen	210 468 476	248 248 890	138 325 200
b) aus Anleihen			171 000 000
c) Sonstiges	1 804 700	4 654 150	9 000 000

Diese Tabelle zeigt als wichtigstes Ergebnis, daß die Ausgaben für Vermehrung des Kapitals viel größer sind als die für Erhaltung des Kapitals (s. Abschreibungen!). Ja, von 1925 auf 1926 hat sich dieses Verhältnis sogar noch verstärkt unter der Annahme, daß das tatsächliche Ergebnis dem Voranschlag ungefähr entspricht. Es ist dies die Folge des Strebens nach Kapitalintensivierung, auf die S. 25 ff. in anderem Zusammenhange bereits hingewiesen wurde. Die Verkabelung der Leitungen, die Verkraftung des Postfuhrwesens, Mechanisierungen aller Art, alles Arbeiten, wie erst im Anfang ihrer Ausführung stehen, verlangen eine Erhöhung des Kapitals. Die DRP ist aber keine A.-G., die ihr Kapital durch Aktienausgabe erhöhen könnte. Sie kann nur festverzinsliche Anleihen ausgeben und muß sich dabei dem landesüblichen Zinsfuß anpassen. Aus diesem Grunde mußte die DRP die Vermehrung des Kapitals in den Jahren 1924 und 1925 ganz durch ihre eigenen Betriebseinnahmen bewerkstelligen. Sie konnte das in dem günstigen Jahre 1924, in dem die Kapitalvermehrung nach dem Geschäftsbericht 187 358 568 Mark betrug, wohl ausnahmsweise tun und trotzdem einen bedeutenden Ueberschuß (68 Mill. Mark) erzielen. Für 1925 war es schon schwieriger, und der mit 30 Millionen eingesetzte Ueberschuß betrug dann auch nur 8 567 542 Mark, war also im Vergleich zum Vorjahr sehr gering. Im Anfang des Jahres 1926 hatte sich indessen das Zinsniveau so weit gesenkt, daß eine Anleihe in Höhe von 171 Millionen Mark in den Etat zur Deckung der Kapitalkosten eingesetzt werden konnte. Dadurch senkte sich der Anteil der Betriebseinnahmen an der Deckung von 248 auf 138 Millionen Mark (s. Tabelle S. 51), ganz fort fiel er aber nicht. Die völlige Deckung durch Anleihen, wie sie ins Auge gefaßt ist, kann erst allmählich mit dem weiteren Sinken des immer noch viel zu hohen Zinsniveaus durchgeführt werden. Dadurch würde dann ein erheblicher bisher zur Deckung der Anlageausgaben (Kap. VII Tit. 3) gebundener Posten „Betriebseinnahmen" frei — auch wenn man den entsprechend vermehrten Schuldendienst berücksichtigt — und manche Tarife könnten ermäßigt, manche, die vom Standpunkt der Selbstkosten an sich nach Erhöhung schreien wie das Briefporto, könnten bestehen bleiben, manche Forderungen des Wohnungsbaus und der Wohlfahrt könnten befriedigt werden. Eine solche Entwicklung ist aber eben völlig von der Entwicklung des Kapitalmarktes abhängig. Es dürften noch viele Jahre vergehen, ehe das deutsche Volk seinen Kapitalfundus wieder aufgefüllt hat, ehe der Zins wieder seine „normale" Höhe erreicht hat (s. „Ergänzung").

Zweiter Hauptteil.
Die Post als Betriebsorganisation.

§ 1. Einleitung.

Der erste Hauptteil dieser Arbeit behandelte die mannigfachen Veränderungen, denen das Institut der DRP als Leistungsorganismus in den letzten drei Jahren unterworfen war. Bedeutende, z. T. einschneidende Veränderungen, vor allem auf dem Gebiete der Produktivität, der Verkehrsintensität und der Gehaltseinstufung, konnten beobachtet werden. Aber nicht nur auf diesem Gebiete haben sich Wandlungen vollzogen: auch die äußere Gestalt, die Organisation des Post b e t r i e b e s, ist heute eine andere als früher. Außerdem sind nicht zu unterschätzende Kräfte am Werk, gerade hier noch tiefer greifende Veränderungen, nämlich den Abbau des Berufsbeamtentums bei der DRP, zu erzwingen. Insoweit Fragen dieser Art einen Einfluß auf den finanziellen Stand der DRP ausüben oder ausüben könnten, sollen sie im folgenden behandelt werden. Dabei bewegt sich die Untersuchung sozusagen auf einer ganz anderen Ebene als im ersten Hauptteil. In diesem nämlich kamen die nach ökonomischen Gesetzen sich vollziehenden m a t e r i e l l e n Veränderungen des Wirtschaftskörpers der Post in Frage, hier dagegen kommt die Umformung des f o r m a l e n Aufbaus der Post in Betracht. Diese Umformung geschah durch das Reichspostfinanzgesetz (RPFG), das am 1. April 1924 in Kraft trat. Um dieses Gesetz haben sich erhebliche Kämpfe entsponnen. Auf der einen Seite will man es abschwächen oder gar ganz beseitigen, auf der anderen Seite will man es verschärfen, vor allem hinsichtlich der Stellung des Postpersonals als Berufsbeamten. Zwischen diesen widerstrebenden Meinungen soll versucht werden, einen eigenen Standpunkt zu gewinnen.

§ 2. Die normativen Bedingungen des finanziellen Stands der DRP.

Die meisten wirtschaftlichen Tatsachen und Vorgänge sind nicht nur ökonomisch, sondern auch n o r m a t i v bedingt. D. h. man darf bei ihrer Untersuchung die Einwirkung einer Obrigkeit und der Machtsprüche dieser Obrigkeit nicht vergessen. Beispielsweise kann man die Entwicklung der Mietpreise in den letzten Jahren eben nicht rein ökonomisch erklären, sondern muß die normativen Bedingungen dieser Entwicklung, die Wohnungszwangswirtschaft, in stärkstem Maße berücksichtigen. Ebenso spielen für den finanziellen Stand der DRP die normativen Bedingungen, also der formale Aufbau oder die Betriebsorganisation, eine wichtige Rolle, die im Rahmen dieser Arbeit nicht unbeachtet bleiben darf. Jeder Voranschlag und damit jede Wirtschaftsführung ist ja von den Instanzen, die er bis zur Genehmigung zu durchlaufen hat, völlig abhängig. Jede Maßnahme der Tarif- und Besoldungspolitik, der Kapitalintensivierung usw., die vom RPM ins Auge gefaßt wird, ist hinsichtlich ihrer Durchführung ganz vom formalen Aufbau der DRP bedingt.

Um die Darstellung nicht unübersichtlich zu machen, soll hier nur die Wirkung der normativen Bedingungen auf die Tarifpolitik betrachtet werden. Dabei ist zwischen „juristischer Konstruktion" und „tatsächlicher Bedeutung" zu unterscheiden. Man kann nämlich, wie es scheint, im allgemeinen drei Instanzen auseinanderhalten, die Maßnahmen der Tarifpolitik bis zu ihrem Eintritt in die Wirklichkeit zu durchlaufen haben:

1. eine vorschlagende,
2. eine beratende,
3. eine entscheidende.

Diese Dreiteilung ist jedoch nur juristisch bedeutsam. Ökonomisch gesehen kommt es darauf an, welche Instanz nicht rechtlich, sondern tatsächlich die entscheidende ist.

Hier folgt zunächst ein kurzer Überblick über diese ganze, merkwürdige Entwicklung des formalen Aufbaus der DRP seit 1914.

I. Juristische Konstruktion.

Erste Etappe: bis 1918.

Vorschlagende Instanz: Reichspostministerium.
Beratende Instanz: —
Entscheidende Instanz: Reichstag.

Zweite Etappe: 1918 bis 1921.

Vorschlagende Instanz: Reichspostministerium.
Beratende Instanz: Verkehrsbeirat.
Entscheidende Instanz: Reichstag.

Dritte Etappe: 1921 bis April 1924.

Vorschlagende Instanz: Reichspostministerium.
Beratende Instanz: Verkehrsbeirat.
Entscheidende Instanz: Übereinstimmung des RPM, des Verkehrsbeirats und des Reichsrats.

Vierte Etappe: Von April 1924 ab.

Vorschlagende Instanz: Reichspostministerium.
Beratende Instanz: —
Entscheidende Instanz: Verwaltungsrat.

II. Tatsächliche Bedeutung.

Mit der Betrachtungsperiode dieser Arbeit fällt nur die vierte Etappe zusammen, die auch allein hier in ihrer tatsächlichen Bedeutung gewürdigt werden soll. Vorschlagende Instanz war während des ganzen oben unter I. aufgezeichneten Zeitraums das Reichspostministerium. Hier hat sich nichts geändert. Die beratende Instanz, eine sehr merkwürdige Inflationsblüte, fällt für die vierte Etappe fort, so daß sich die Untersuchung lediglich auf das kunstvolle Gebilde des Verwaltungsrats erstreckt. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist folgende:

Der Minister als Vorsitzender	1	
Reichstag	10	Vertreter
Reichsrat	10	„
Finanzministerium	1	„
Beamtenschaft	7	„
Wirtschaft und Verkehr	12	„
	40	Mitglieder

Von diesen 40 Mitgliedern sind ca. 24 mehr oder weniger Interessenvertreter, nämlich ca. 5 Reichstagsabgeordnete und die sieben Vertreter der Beamtenschaft (zus. 12), auf der einen und die zwölf Vertreter der Wirtschaft auf der anderen Seite. Jene Seite (mit 12 Mitgliedern) vertritt Beförderungen und Neueinstufungen der Beamten, diese Seite, also die zwölf Vertreter der Wirtschaft, ist an niedrigen Tarifen interessiert. Die übrigen 16 Mitglieder stehen den eigentlichen Streitpunkten, die ja ausschließlich auf den Gebieten der Tarif- und Besoldungspolitik liegen, mehr oder weniger neutral gegenüber. Die Gruppierung des Verwaltungsrats ist also ungefähr diese:

12 Mitglieder (für hohe Gehälter und hohe Tarife)	16 Mitglieder (neutral)	12 Mitglieder (für niedrige Tarife und niedrige Gehälter)

Bei dieser Gruppierung ist versucht, das Gesetz in seiner Wirkung auszulegen, nicht aber die derzeitigen Inhaber der Verwaltungsratssitze festzunageln! Der Gesetzgeber hat offensichtlich die Absicht gehabt, die Interessen so wie angegeben auszubalancieren und ihnen eine so starke neutrale Mitte gegenüberzustellen. Die hier vorgenommene Gruppierung ist überhaupt nur ein Versuch, dem Außenstehenden ein ungefähres Bild von den Schwierigkeiten zu geben, über alle Punkte des Voranschlags und der Wirtschaftsführung der DRP zu einer Einigung zu kommen. Trotzdem ist das bisher, soviel bekannt, immer ohne große Schwierigkeiten gelungen; ein Beweis dafür, daß die derzeitigen Inhaber der Verwaltungsratssitze eben nicht „einseitige“ Interessenvertreter im schlechten Sinne sind, sondern nur soweit sie nach dem soziologischen „Gesetz der Macht“ für die besonderen Belange der von ihnen vertretenen Kreise eintreten müssen. Daß im übrigen die obige Gruppierung einen realen Hintergrund hat, mögen einige Anträge zeigen, die im Verwaltungsrat in seiner Vollsitzung am 16. und 17. März 1926 eingebracht wurden (s. Deutsche Postzeitung 37. Jahrgang Nr. 12, S. 175 ff.).

I. Zunächst einige Anträge der Beamtenvertreter:

Schneider (Beamtenschaft), Allekotte (Reichstag), Morath (Reichstag):

Der VR wolle beschließen, den Herrn Reichspostminister zu ersuchen, da die Stellenzahlen des gehobenen mittleren ... Dienstes auch nach dem Voranschlag für 1926 dem dienstlichen Bedürfnis noch nicht entsprechen, der gesunden Entwicklung der Personalverhältnisse auch dieser Gruppen ... sein Augenmerk zuzuwenden.

Schneider und Genossen:

Der VR erklärt zu den Personalansätzen des Voranschlags der DRP für das Rechnungsjahr 1926:

Die Bemühungen des Herrn Reichspostministers, eine weitere Verbesserung in den Personalverhältnissen durch den Haushalt für 1926 nach Maßgabe der dienstlichen Bedürfnisse herbeizuführen, werden anerkannt. Die Stellenansätze entsprechen aber nicht den Belangen des Personals. Der VR ersucht daher den Herrn Reichspostminister, zur Förderung der betrieblich-wirtschaftlichen Belange der DRP und zur gesunden Fortentwicklung der Personalverhältnisse die erforderlichen Schritte auf dem Gebiete des Personalwesens zu tun.

(Beide Anträge wurden angenommen.)

Torgler:

Der VR der DRP wolle beschließen:

Unter Bezugnahme auf § 12 des RPF-Gesetzes wird für die Beamten der DRP der Zuschlag zum Grundgehalt in den Besoldungsgruppen I bis IV von 12,5 auf 30 vH, in den Besoldungsgruppen VII bis IX von 10 auf 20 vH erhöht.

(Antrag abgelehnt) usw.

II. Danach ein Antrag der die entgegengesetzten Interessen vertretenden Mitglieder aus der Wirtschaft.

Grünfeld und Genossen:

Die Reichspostverwaltung wolle möglichst bald einen neuen Gebührentarif für Ferngespräche vorbereiten und vorlegen, unter Berücksichtigung folgender Richtlinien:

a) Wiedereinführung einer angemessenen Grundgebühr nach Größe der Fernsprechnetze abgestuft — unter Berücksichtigung der jetzigen wirtschaftlichen Verhältnisse.

b) Wesentliche Herabsetzung der Gesprächsgebühr.

c) Wesentliche Ermäßigung der Nahverkehrsgespräche ...

III. Demgegenüber einige Anträge der neutral eingestellten Mitglieder.

Exzellenz Boden:

Der Verwaltungsrat hat mit Überraschung davon Kenntnis genommen, daß Bestrebungen im Gange sind, das RPFG von 1924 wieder aufzuheben. Er spricht als die für die Durchführung des Gesetzes verantwortliche oberste Stelle nach pflichtmäßiger Überzeugung sein Urteil dahin aus, daß das RPFG sich unstreitig bewährt, den Erwartungen entsprochen und vor allem dazu beigetragen hat, das Unternehmen der DRP nach den schweren Schäden der Inflation wieder gesund und leistungsfähig zu gestalten. Der VR würde es nicht nur im Interesse der DRP, sondern auch im allgemeinen Reichsinteresse beklagen, wenn durch eine Wiederaufhebung des RPF-Gesetzes, für die keine sachlichen Gründe erkennbar sind, die günstige Fortentwicklung der DRP gefährdet würde.

Bruhn, Körner (Reichstag):

Der VR wolle beschließen, das RPM zu ersuchen, die Postbestellung auf dem Lande wieder so zu gestalten, daß sie möglichst derjenigen vor dem Kriege gleichkommt, nämlich in allen Orten eine täglich einmalige

und in den größeren Orten eine täglich zweimalige Bestellung auszuführen.

(Beide Anträge angenommen.)

Eine besondere Stellung innerhalb des Verwaltungsrats nimmt der Vertreter des Reichsfinanzministeriums ein. Durch ihn steht das Finanzministerium mit dem VR in Verbindung und gewinnt Einfluß auf die Voranschläge. Dieser Einfluß wurde schon erwähnt bei Behandlung der Frage nach der Einstufung der Beamtenschaft (s. S. 41). Festgestellt sei hier nur noch, daß auch nach der Verselbständigung der DRP der Einfluß des Reichsfinanzministeriums bedeutend ist*).

Daraus erklärt sich die bemerkenswerte Tatsache, daß die Personalausgaben (s. Tabelle auf S. 47) von 1925 bis 1926 ungefähr dieselben geblieben sind, während die Sachausgaben von 770,0 Millionen Mark auf 918,6 Millionen Mark, also um ca. 150 Millionen Mark gestiegen sind. Demzufolge hat sich auch das Verhältnis der Personal- zu den Sachausgaben geändert, nämlich von 64 : 36 auf 54 : 46 (1913 = 77 : 23). Der Unterschied gegenüber 1913 liegt in der inzwischen erfolgten Kapitalintensivierung der DRP, der Unterschied zwischen 1925 und 1926 dagegen hauptsächlich in der Zurückhaltung auf dem Gebiet der Besoldungspolitik. Ob diese Zurückhaltung berechtigt ist oder nicht, kann nur aus dem Studium der Entwicklung des Reichshaushalts und der gesamten Finanzwirtschaft des Reichs hervorgehen. Diese Frage ist also hier nicht einmal aufzuwerfen.

Was das Verhältnis des Reichspostministeriums als vorschlagender Instanz zum Verwaltungsrat als entscheidender Instanz anbetrifft, so geht die Tatsache, daß es auf gegenseitigem Vertrauen beruht, schon daraus hervor, daß die Voranschläge des RPM stets mit nur relativ geringfügigen Änderungen genehmigt werden. Auch ist bezeichnend, daß der VR im allgemeinen nur solche Anträge annimmt und dem RPM vorlegt, die keine scharf umrissenen und genau formulierten Forderungen enthalten, sondern einen *mehr programmatischen* Charakter tragen. Man lese einmal die Anträge nach, die in der Sitzung des VR vom 16. und 17. 3. 1926 eingebracht wurden und von denen oben einige angeführt sind. Alle *angenommenen* Anträge tragen einen rein programmatischen Charakter, während alle bestimmte Forderungen enthaltenden Anträge, von welcher Seite sie auch kommen, abgelehnt wurden. Daß das auf ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen VR und RPM schließen läßt, kann füglich nicht bezweifelt werden. Dies ist deshalb be-

*) Vgl. z. B. die Rede Dr. Stingls vor dem Haushaltsausschuß des Reichstags am 19. 3. 1926 (abgedruckt in Deutsche Postzeitung 1926 S. 195 ff.): „... Es konnte also für das RPM keine Rede davon sein, bei der Behandlung der persönlichen Dinge mit irgendwelcher Freigebigkeit zu Werke zu gehen und Wünsche des Personals, die mit dienstlichen Bedürfnissen durchaus im Einklang stehen, zu erfüllen, sondern es durfte hinsichtlich der Bemessung der Planstellen nur das Allermindeste geschehen, was sich aus unabweisbaren Bedürfnissen der Wirtschaft, des Verkehrs und der technischen Entwicklung gewissermaßen zwingend ergab. Hieran hat sich das RPM aufs Strengste gehalten, und nur solche Maßnahmen getroffen, die bei einer *sehr peinlichen Überprüfung durch das Reichsfinanzministerium*, und, ich darf wohl auch sagen, der übrigen Reichsverwaltungen sich als unvermeidlich notwendig herausgestellt haben ...“

sonders zu betonen, weil es früher, in den Zeiten des Verkehrsbeirats, sicher nicht so war. Der Verkehrsbeirat hat, obwohl er nur beratende Instanz war, der Postverwaltung oft ins Handwerk gepfuscht. Der gegenwärtig geltende Fernsprechtarif, der oben schon eingehend kritisiert wurde, ist z. B. sein Werk. Doch gehört das nicht mehr in das Thema dieser Arbeit.

§ 3. Die Bedeutung des Berufsbeamtentums bei der Deutschen Reichspost.

Das in der Überschrift formulierte Problem bildet den Schluß dieser Arbeit. Auf den ersten Blick hin scheint es gar nicht mehr in den Rahmen zu passen, denn das Personal der DRP hatte den Beamtencharakter bereits seit Übernahme der Post durch das Reich, und diese Arbeit wollte sich ja in der Hauptsache mit den Problemen der letzten drei Jahre beschäftigen. Diese Grenzen werden aber tatsächlich nicht überschritten, wenn das genannte Problem hier erörtert wird, denn es sind seit einiger Zeit Kräfte am Werk, die auf einen Abbau des Berufsbeamtentums überhaupt hinarbeiten und durch einen dialektischen Kunstgriff, nämlich die begriffliche Trennung von „Hoheits"- und „Betriebs"-Beamten, bei der DRP anfangen wollen. Theoretisch konzentriert sich der Streit um einen Aufsatz des Senatspräsidenten Gärtner in der politischen Wochenschrift „Der Deutschen-Spiegel" (Nr. 37/1925) mit der Überschrift „Fragen der Personalreform". Dieser Aufsatz verdient insofern besonderes Interesse in dieser Arbeit, als der Verfasser zu dem engeren Mitarbeiterkreise des Reichssparkommissars gehört und der Aufsatz das letzte Stück einer Artikelreihe darstellt, deren Zweck es war, die Probleme aufzuzeigen, die für eine Vereinfachung der gesamten öffentlichen Verwaltung in Betracht kommen.

Wenn man aber annimmt, daß der Artikel sich mit den finanziellen Auswirkungen eines Abbaus des Berufsbeamtentums bei der DRP befaßt, so ist man im Irrtum. Der Verfasser spricht von einer „Verwässerung des Beamtenbegriffs" durch die sog. Betriebsbeamten, vor allem aber durch die große Zahl der unteren Beamten, die doch in Wahrheit Arbeitern zu vergleichen seien. Er spricht davon, daß diese unteren Beamten ungeachtet ihrer Beamteneigenschaft jetzt auch nach den Rechten strebten, die die Nachkriegszeit den Arbeitern der Privatwirtschaft gewährt hat, und daß sie, jemehr diese Entwicklung fortschreitet, desto mehr die innere Berechtigung, Beamte zu sein, verlören. Soll, so fragt man sich unwillkürlich, der Abbau des Berufsbeamtentums nur deswegen angestrebt werden, um der Verwässerung des Beamtenbegriffs zu steuern? Oder glaubt der Verfasser, wirtschaftliche Vorteile darin sehen zu können? Nur in diesem Fall doch könnte man ihm vielleicht zustimmen! Aber es ist nichts damit: im Gegenteil! Der Verfasser schreibt wörtlich sogar folgendes:

> „... Gegen eine solche Umstellung läßt sich unter anderem einwenden, daß sie das Gefühl der inneren Verbundenheit mit der Verwaltung abschwächen und so die Leistungen, aber auch die Zuverlässigkeit der Kräfte mindern, unter Umständen — wenn die Vergütung und Löhne vergleichbarer Angestellter und Arbeiter in der

Privatwirtschaft höher als die Besoldungen der Beamten liegen — eine **Verteuerung** der Verwaltung bedeuten, infolge Wegfalls der im Beamtengesetze gegebenen Strafgewalt die Dienstzucht lockern, ja die Gefahr von Streiks heraufbeschwören und die Unterbringung von Versorgungsanwärtern erschweren würde ...“

Was also die ganze Erörterung soll, ist nicht recht erfindlich. Die „Deutsche Verkehrszeitung“ tut recht daran, wenn sie das Moment des Streiks gerade für den Postbetrieb in den Vordergrund stellt. Sie schreibt:

„... Manche „Hoheitsverwaltungen“ können wochenlang stillstehen, selbst die Eisenbahn kann zur Not eine Zeitlang entbehrt oder durch Aushilfsmittel ersetzt werden: ohne den Nachrichtendienst ist binnen weniger Stunden der ganze politische und wirtschaftliche Organismus eines Staates gehemmt...“

Mit diesen Worten kann man wohl die Akten über den Streit schließen. Von Beamtenseite wird jetzt allerdings befürchtet, daß ein Abbau auf „kaltem“ Wege erfolgen könnte, dadurch nämlich, daß man freiwerdende Dienstposten nicht wieder mit Beamten, sondern mit Arbeitern oder Angestellten besetzt. Zur Zeit läßt sich diese Absicht aber zahlenmäßig jedenfalls noch nicht erkennen.

Ergänzung.

In der Zeit zwischen Fertigstellung meiner Arbeit und deren Drucklegung ist die Jahresnachweisung für 1926 erschienen, der ich noch einige wichtige Zahlenreihen entnehme. Zunächst soll die Tabelle der Sachausgaben auf Seite 50 ergänzt werden (vgl. diese). Die Zahlen lauten:

Betriebszweig	1926 Ist = Zahlen	
	Betrieb	Anlage
Post	142,1	20,7
Postscheck	0,2	1,3
Telegraphie	31,25	3,6
Fernsprechwesen	74,27	230,95
Funkwesen	26.25	3,02
Prod. Gehälter		14,6
Grundstücke und Gebäude	29,76	83,84
Ausstattung und Geräte	42,56	2,2
Schuldentilgung	5,36	0,32
Sonstiges	74,3	6,3
Summe	426.028	366,85
+ Anlage	366,85	
+ Personalausgaben	1 084,908	
Gesamtausgaben	1 877,786	

Aus diesen Zahlen ist ersichtlich, daß der Zweifel, der auf Seite 50 bezüglich des dort errechneten „positiven" Verhältnisses der Betriebs- zu den Anlageausgaben für 1926 geäußert wurde, zu Recht besteht. In der Tat ist das Verhältnis negativ, d. h. die Betriebsausgaben sind weit überwiegend, wie vorauszusehen war. Dies ist aber ein sicheres Zeichen dafür, daß die finanzielle Situation der DRP gespannt ist, denn nur aus diesem Grunde sind die Anlageausgaben in so starkem Maße gedrosselt worden.

Zugleich ändern sich die Zahlen auf Seite 50, aus denen die Vermehrung des stehenden Kapitals errechnet wurde.

	1926 Ist = Zahlen
Anlageausgaben insgesamt	366,85
./. Abschreibungen	161,21
Vermehrung des Sachkapitals	205,64
Deckung dafür	205,64
nämlich aus a) Betriebsgewinn	54,00
b) Anleihen	147,74
c) Sonstigem	3,9

Die Vermehrung des Sachkapitals ist also nicht entfernt in dem Umfang des Voranschlags (311 Mill. Mark) erfolgt. Damit ist aber auch der Gesamtüberschuß bedeutend geringer. Er setzt sich zusammen

1. aus dem Reinüberschuß		82,01 Mill. M.
2. aus der Vermehrung des stehenden Kapitals		205,64 „ „
Zusammen		287,74 Mill. M.
Von dieser Summe gehen ab		167,28 „ „
nämlich aus der Anleihe	147,74	
und dem Minusvortrag	19,54	
so daß der wahre Gesamtüberschuß sich auf		120,46 Mill. M.

beläuft. Nach den Sollzahlen war er (Seite 50) auf 210 Mill. M. veranschlagt.

Zwischen den Soll- und den Ist-Zahlen des Jahres 1926, das der deutschen Wirtschaft eine starke Depression mit ungewöhnlich hohen Arbeitslosenziffern beschied, bestehen also große Differenzen. Der Voranschlag balanzierte unter „Betrieb" mit 1840 Mill. M., die Jahresnachweisung mit 1700 Mill. M. Vergleicht man alle diese Zahlen mit den entsprechenden in der Arbeit, so erkennt man, daß die DRP im Jahre 1926 in finanzieller Hinsicht unzweifelhaft eine rückläufige Entwicklung durchgemacht hat. Mit den im Jahre 1927 erfolgten Gebührenerhöhungen wurde die Konsequenz aus dieser Sachlage gezogen.

Lebenslauf.

Ich, Rudolf Karl Otto Bode, wurde am 4. April 1902 als Sohn des jetzigen Postamtmanns a. D. Karl Bode und seiner Ehefrau Else, geb. Buchin, in Quedlinburg, Kreis Quedlinburg, geboren. Ich besitze die Preußische Staatsangehörigkeit und bin evangelischen Bekenntnisses.

Von Ostern 1908 bis Ostern 1910 besuchte ich die Privatschule in Magdeburg (Werder), wohin meine Eltern im Frühjahr 1908 übergesiedelt waren. Von Ostern 1910 bis Ostern 1911 besuchte ich die Vorbereitungsschule ebendort, und trat Ostern 1911 in die Sexta des Realgymnasiums ein. Nach glattem Durchlaufen verließ ich diese Anstalt mit dem Zeugnis der Reife im März 1920.

Da ich zuerst Technik zu studieren beabsichtigte, arbeitete ich nun ein Jahr als Maschinenbaupraktikant bei der Firma R. Wolf A.-G., Magdeburg-Buckau. Ostern 1921 bezog ich, weil die Kurse der Technischen Hochschule normal im Herbst beginnen, die Universität in Berlin, wohin meine Eltern im Mai 1921 übergesiedelt waren, und hörte volkswirtschaftliche Vorlesungen. Im Oktober 1921 trat ich dann zur Technischen Hochschule über. Ich blieb, allerdings hauptsächlich auf der Universität volkswirtschaftliche und juristische Vorlesungen hörend, noch zwei Semester, bis Ende des Wintersemesters 1922/23, auf der Technischen Hochschule immatrikuliert. Im Sommersemester 1923 ging ich dann zur Universität über. Im Oktober 1925 kam ich nach Marburg, wo ich meine volkswirtschaftlichen Studien fortsetzte. Am 11. Mai 1926 bestand ich hier das volkswirtschaftliche Diplomexamen mit der Gesamtnote „gut".

Das Rigorosum bestand ich am 23. Februar 1927. Schon vorher, mit Ende des Sommersemesters, hatte ich mich in Marburg exmatrikulieren lassen und befinde mich seitdem in Berlin.

Meine akademischen Lehrer waren:

in Berlin: die Professoren Sombart, Schumacher, Bernhard, Herkner, Meerwarth, Triepel, Smend, Titze, Wolf;

in Marburg: die Professoren Troeltsch, Köppe, Häpke.

Ihnen allen bin ich zu aufrichtigem Dank verpflichtet, insbesondere Herrn Geheimrat Troeltsch und Herrn Geheimrat Sombart.

Charlottenburg.

Diplom-Volkswirt Rudolf Bode.

Druck: Georg Koenig
Berlin NO 43, Georgenkirchstr. 22